

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JÚLIO DE MESQUITA FILHO”  
UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS  
PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS  
SAN TIAGO DANTAS – UNESP, UNICAMP E PUC-SP

JOÃO ESTEVAM DOS SANTOS FILHO

Hegemonia e relações militares: a influência norte-americana nos processos de  
transformação militar da Colômbia e do México no pós-Guerra Fria

São Paulo

2021

JOÃO ESTEVAM DOS SANTOS FILHO

Hegemonia e relações militares: a influência norte-americana nos processos de transformação militar da Colômbia e do México no pós-Guerra Fria

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas, da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (Unesp), da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), como exigência para obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais, na área de concentração “Paz, Defesa e Segurança Internacional”, na linha de pesquisa “Estudos de Segurança Internacional, Segurança Regional, novos temas e abordagens”.  
Orientador: Luís Alexandre Fuccille.

São Paulo

2021

Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”  
Instituto de Políticas Públicas e Relações Internacionais – Biblioteca  
Graziela Helena Jackyman de Oliveira – CRB 8/8635

Santos Filho, João Estevam dos.

S237 Hegemonia e relações militares : a influência norte-americana nos processos de transformação militar da Colômbia e do México no pós-Guerra Fria / João Estevam dos Santos Filho. – São Paulo, 2021. 192 f. : il. ; 30 cm.

Orientador: Luís Alexandre Fuccille.

Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – UNESP/UNICAMP/PUC-SP, Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas, São Paulo, 2021.

1. Colômbia – Relações exteriores – Estados Unidos – Aspectos militares. 2. México – Relações exteriores – Estados Unidos – Aspectos militares. 3. Colômbia – Política militar. 4. México – Política militar. 5. Estados Unidos – Política militar. 6. Hegemonia – Estados Unidos. I. Título.

CDD 355.0335

## JOÃO ESTEVAM DOS SANTOS FILHO

Hegemonia e relações militares: a influência norte-americana nos processos de transformação militar da Colômbia e do México no pós-Guerra Fria

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas, da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (Unesp), da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), como exigência para obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais, na área de concentração “Paz, Defesa e Segurança Internacional”, na linha de pesquisa “Estudos de Segurança Internacional, Segurança Regional, novos temas e abordagens”.  
Orientador: Luís Alexandre Fuccille.

### BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Luís Alexandre Fuccille (Universidade Estadual Paulista "Júlio Mesquita Filho")

Prof. Dr. Héctor Luís Saint-Pierre (Universidade Estadual Paulista "Júlio Mesquita Filho")

Prof. Dr. Marco Aurélio Chaves Cepik (Universidade Federal do Rio Grande do Sul)

São Paulo, 8 de março de 2021.

## AGRADECIMENTOS

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001, entre março e setembro de 2019, e, posteriormente, da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), entre outubro de 2019 a fevereiro de 2021 (processo nº 2019/02671-6). As opiniões, hipóteses e conclusões ou recomendações expressas neste material são de responsabilidade do autor e não necessariamente refletem a visão da FAPESP e da CAPES.

Agradeço ao meu Deus, que tem suprido todas as minhas necessidades e nunca tem me desamparado, mesmo nos momentos mais difíceis.

A meus pais, João Estevam dos Santos e Joselita Batista dos Santos, que sempre me apoiaram e nunca mediram esforços para me ajudar a alcançar meus objetivos. A eles minha gratidão por tudo que têm feito. À minha noiva, Larissa Lira dos Santos, cujo apoio e amor constantes têm me ajudado não apenas no meu crescimento intelectual, mas também indivíduo. À minha avó, Maria José dos Santos, que sempre esteve ao meu lado (mesmo na distância física) para me dar o seu suporte.

Agradeço ao meu orientador, Prof. Dr. Luís Alexandre Fuccille, sem o qual esta dissertação não teria sido feita e que ao longo desses dois anos também desempenhou o papel de amigo e inspiração intelectual. A ele meus profundos agradecimentos.

Agradeço também a todos os amigos, professores e colegas que estiveram ao meu lado durante o desenvolvimento deste trabalho. Dentre eles cito: o Prof. Dr. Marco Aurélio Chaves Cepik que, desde a graduação, tem me ajudado nesta caminhada de crescimento acadêmico e pessoal. Ao Prof. Dr. Alexander Arciniegas, cuja parceria foi essencial para a execução desta pesquisa. Ao Prof. Dr. Samuel Alves Soares, por sempre ter sido um professor que não mediu esforços em fazer tudo o que estivesse ao seu alcance para o bem-estar de seus alunos. Ao Prof. Dr. Héctor Luís Saint-Pierre, cujas aulas e conversas foram importantes para o desenvolvimento deste trabalho. À Prof<sup>ra</sup>. Dr<sup>a</sup>. Cristina Soreanu Pecequilo, pela oportunidade de trabalhar ao seu lado e aprender a ser um excelente profissional.

Aos colegas do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional (GEDES), que têm levado a cabo por um grupo gigante, em termos de quantidade de projetos e da qualidade profissional dos envolvidos. Dentre eles cito: Leonardo Taquece, por todo incentivo e ajuda prestada durante esses dois anos de mestrado; Mariana Janot, pelos conselhos e pela paciência nas situações em que eu ficava ansioso; Jéssica Santos, cuja

amizade tem se tornado especial durante esses dois anos; Ligia Campos, pelo apoio e pelos incentivos dados.

Além desses, agradeço também ao apoio de demais amigos ao longo desses anos (e até antes): Gabriela Dorneles Ferreira da Costa, que aceitou dividir um apartamento comigo para morarmos em São Paulo e sempre esteve disposta a me ajudar nos momentos de dificuldade; Caroline Scherer, que continua a me admirar com sua inteligência e cujas conversas me ajudaram na execução deste trabalho e no meu desenvolvimento como pessoa; Késsio Lemes, cuja ajuda em momentos de dúvidas foi imprescindível. Aos meus irmãos da Igreja Batista de Vila Mariana, pelo suporte e amor; dentre os quais destaco: Pr. Bruno Ruggieri, Joálisson Gusmão, Larissa Macedo, Rozane Carolina e Priscila Carneiro. Por fim, agradeço a todos demais companheiros e companheiras que contribuíram para a minha formação pessoal e acadêmica ao longo de todos esses anos.

Os mais sensatos eram realmente os pobres, os simples: viram logo que a guerra era uma desgraça, enquanto as classes mais altas não se continham de alegria. (REMARQUE, 1981, p.15).

## RESUMO

Este trabalho tem como objetivo compreender as motivações para as mudanças ao longo do tempo na influência norte-americana sobre os processos de transformação militar na Colômbia e no México no pós-Guerra Fria. A hipótese de trabalho é a de que essas mudanças são acarretadas pelas alterações na convergência de interesses entre as elites políticas desses países latino-americanos e dos EUA. Por um lado, esses interesses vão no sentido de manutenção da estabilidade da ordem interna por meio do uso repressivo das Forças Armadas e, por outro, essa situação permite a continuidade de relações hegemônicas de poder. Para a realização deste trabalho foram empregados três principais métodos de pesquisa: análise de dados quantitativos, coletados em bases de dados internacionais, como SIPRI e Security Assistance Monitor, a fim de caracterizar tanto as transformações militares da Colômbia e do México quanto a influência norte-americana sobre esses processos; análise de documentos produzidos por agências estatais dos EUA, da Colômbia e do México a fim de identificar os interesses das elites políticas norte-americanas e dos países latino-americanos estudados e revisão de bibliografia sobre relações EUA-América Latina na área de segurança, relações militares EUA-Colômbia e EUA-México e economia política de defesa. Os resultados obtidos corroboram a hipótese inicial de que as mudanças na influência norte-americana nos processos de transformação militar dos dois casos analisados deveu-se à conjugação de interesses das elites políticas nacionais - ligadas a espaços de planejamento político e empresas transnacionais - no sentido de gerar Forças Armadas que protegessem a implementação do projeto político-econômico neoliberal nos dois países, permitindo a continuidade do processo de acumulação e, desse modo, permitindo a manutenção das relações hegemônicas de poder.

**Palavras-chave:** Hegemonia. Transformação Militar. América Latina.

## ABSTRACT

This dissertation aims to comprehend the motivations behind the changes that occurred through time regarding the North American influence over the military transformation processes in Colombia and in Mexico after the Cold War. The hypothesis is that such changes are due to alterations on the convergence of interests between the political elites of these Latin-American countries and the USA. On one hand, these interests seek to maintain stability and internal order through the repressive use of the Armed Forces, and, on the other hand, this situation enables the continuity of hegemonic relations of power. To accomplish this work, three main methods of research were employed: quantitative data analysis, collected on international databases such as SIPRI and the Security Assistance Monitor, with the goal of defining both military transformations in Colombia and Mexico as well as the North American influence over such processes; documental analysis of sources produced by state agencies of the USA, Colombia and Mexico to identify the interests of the North American and Latin American political elites; and a literature review on USA-Latin America relations in the security field, on the USA-Colombia and USA-Mexico military relations, and defense political economy. The obtained results confirm the initial hypothesis that the changes on North American influence over these military transformation processes, in both cases, was due to the confluence of the political elites national interests' – linked to political planning spaces and transnational companies – to engender Armed forces that can secure the implementation of a neoliberal political-economical project in both countries, allowing the persistence of the accumulation process and, thus, maintaining hegemonic relations of power.

**Keywords:** Hegemony. Military Transformation. Latin America.

## RESUMEN

Este trabajo tiene como objetivo comprender las motivaciones para los cambios a lo largo del tiempo en la influencia estadounidense sobre los procesos de transformación militar en Colombia y en México en el período posterior a la Guerra Fría. La hipótesis de trabajo es la de que estos cambios son provocados por cambios en la convergencia de intereses entre las élites políticas de estos países latinoamericanos y de los EEUU. Por un lado, estos intereses están encaminados a mantener la estabilidad del orden interno mediante el uso represivo de las Fuerzas Armadas y, por otro, esta situación permite la continuación de las relaciones de poder hegemónicas. Para la realización de este trabajo se utilizaron tres métodos principales de investigación: análisis de datos cuantitativos, recogidos en bases de datos internacionales, como SIPRI y Security Assistance Monitor, con el fin de caracterizar tanto las transformaciones militares de Colombia y México como la influencia norteamericana sobre estos procesos; análisis de documentos producidos por agencias estatales de Estados Unidos, Colombia y México con el fin de identificar los intereses de las élites políticas estadounidenses y de los países latinoamericanos estudiados y revisión de bibliografía sobre las relaciones Estados Unidos-América Latina en el área de seguridad, relaciones Estados Unidos-Colombia y Estados Unidos-México y Economía política militar de defensa. Los resultados obtenidos corroboran la hipótesis inicial de que los cambios en la influencia norteamericana en los procesos de transformación militar de los dos casos analizados se debieron a la conjunción de intereses de las élites políticas nacionales - vinculadas a espacios de planificación política y empresas transnacionales - en el sentido de generar Fuerzas Armadas que protejan la implementación del proyecto político-económico neoliberal en los dos países, permitiendo la continuidad del proceso de acumulación y, así, permitiendo el mantenimiento de las relaciones de poder hegemónicas.

**Palabras-clave:** Hegemonía. Transformación Militar. América Latina.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1 –	Assistência de segurança dos EUA para Colômbia entre 1998 e 2017.....	110
Gráfico 2 –	Assistência de segurança dos EUA para México entre 2000 e 2017.....	163
Mapa 1 –	Territórios do EZLN em 2019.....	128

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ASPAN	Aliança para a Segurança e a Prosperidade da América do Norte/ <i>Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América de Norte</i>
AUC	Autodefesas Unidas da Colômbia/ <i>Autodefensas Unidas de Colombia</i>
BACRIM	Bandas Criminais/ <i>Bandas Criminales</i>
BID	Banco Interamericano Desenvolvimento
C <sup>3</sup>	Comando, Controle e Comunicações
CARSI	Iniciativa de Segurança Regional da América Central/ <i>Central America Regional Security Initiative</i>
CBSI	Iniciativa de Segurança da Bacia do Caribe/ <i>Caribbean Basin Security Initiative</i>
CCAI	Centro de Coordenação de Ação Integral/ <i>Centro de Coordinación de Acción Integral</i>
CDSC	Estratégia de Cooperação de Desenvolvimento do País/ <i>Country Development Cooperatioin Strategies</i>
CDSI	Iniciativa de Desenvolvimento Estratégico da Colômbia/ <i>Colombia Strategic Development Initiative</i>
CEDEF	Comitê Estratégico de Desenho do Exército do Futuro/ <i>Comité Estratégico de Diseño del Ejército del Futuro</i>
COTEF	Comando de Transformação do Exército do Futuro/ <i>Comando de Transformación del Ejército del Futuro</i>
CETI	Comitê Estratégico de Transformação e Inovação/ <i>Comité Estratégico de Transformación e Innovación</i>
CGFM	Comando Geral das Forças Militares da Colômbia/ <i>Comando General de las Fuerzas Militares de Colombia</i>
CIA	Agência de Inteligência Central/ <i>Central Intelligence Agency</i>
CMDA	Conferência de Ministros de Defesa das Américas
CREI	Comitê de Revisão Estratégica e Inovação/ <i>Comité de Revisión Estratégica e Innovación</i>

DEA	Administração de Fiscalização de Drogas/ <i>Drug Enforcement Agency</i>
ELN	Exército de Libertação Nacional/ <i>Ejército de Liberación Nacional</i>
EPL	Exército Popular de Libertação/ <i>Ejército Popular de Liberación</i>
EUA	Estados Unidos da América
EPR	Exército Popular Revolucionário/ <i>Ejército Popular Revolucionario</i>
EZLN	Exército Zapatista de Libertação Nacional/ <i>Ejército Zapatista de Liberación Nacional</i>
FARC	Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia/ <i>Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia</i>
FMI	Fundo Monetário Internacional
FTC	Força de Tarefa Conjunta
FUDRA	Força de Emprego Rápido/ <i>Fuerza de Despliegue Rápido</i>
GAFES	Grupo Aeromóvel de Forças Especiais/ <i>Grupo Aeromóvil de Fuerzas Especiales</i>
GANFES	Grupos Anfíbios de Forças Especiais do Exército/ <i>Grupos Anfíbios de Fuerzas Especiales del Ejército</i>
INL	Gabinete de Assuntos Internacionais de Aplicação da Lei e Narcóticos/ <i>Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs</i>
JIAFT-S	Força Tarefa Interagências Conjunta do Sul/ <i>Joint Interagency Task Force South</i>
JID	Junta Interamericana de Defesa
NAFTA	Acordo de Livre-Comércio da América do Norte/ <i>North American Free Trade Agreement</i>
NORTHCOM	Comando Norte dos EUA/ <i>US Northern Command</i>
OEA	Organização dos Estados Americanos
ONU	Organização das Nações Unidas
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte

OTU	Operações Terrestres Unificadas
PAN	Partido Ação Nacional/ <i>Partido Acción Nacional</i>
PGR	Procuradoria Geral da República
PM	Polícia Militar
PRI	Partido Revolucionário Institucional/ <i>Partido Revolucionario Institucional</i>
RMA	Revolução nos Assuntos Militares/ <i>Revolution in Military Affairs</i>
SAM	Security Assistance Monitor
SEDENA	Secretaria da Defesa Nacional/ <i>Secretaría de la Defensa Nacional</i>
SEMAR	Secretaria da Marinha/ <i>Secretaría de Marina</i>
SIPRI	Stockholm International Peace Research Institute
SOUTHCOM	Comando Sul dos EUA/ <i>US Southern Command</i>
TIAR	Tratado Interamericano de Assistência Recíproca
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
USAID	Agência dos EUA para o Desenvolvimento Internacional/ <i>US Agency for International Development</i>
USCAP	Plano de Ação EUA-Colômbia/ <i>US-Colombia Action Plan</i>

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>13</b>
	...	
<b>2</b>	<b>TRANSFORMAÇÃO MILITAR E HEGEMONIA.....</b>	<b>22</b>
<b>2.1</b>	<b>Transformação militar: conceitos e abordagens.....</b>	<b>22</b>
2.1.	Literatura dos países	23
1	desenvolvidos.....	
2.1.	Literatura latino-	32
2	americana.....	
2.1.	Avaliação da	39
3	literatura.....	
<b>2.2</b>	<b>Hegemonia e transformação militar.....</b>	<b>51</b>
2.2.	Desenvolvimento teórico do conceito de	51
1	hegemonia.....	
2.2.	Relações entre hegemonia e transformação militar na América	59
2	Latina.....	
<b>2.3</b>	<b>Conclusões parciais.....</b>	<b>65</b>
<b>3</b>	<b>INFLUÊNCIA NA TRANSFORMAÇÃO MILITAR DA COLÔMBIA (1998- 2018).....</b>	<b>68</b>
<b>3.1</b>	<b>Neoliberalismo na Colômbia e política de segurança dos EUA no pós- Guerra Fria.....</b>	<b>68</b>
<b>3.2</b>	<b>Influência dos EUA na construção do novo perfil de força contrainsurgente (1998- 2010).....</b>	<b>76</b>
3.2.	Consolidação do perfil contrainsurgente (1998-	80
1	2006).....	

3.2.	Declínio do perfil contrainsurgente (2007- 2 2010).....	87
<b>3.3</b>	<b>Influência dos EUA na construção do perfil multimissão (2011- 2018).....</b>	<b>97</b>
3.3.	Primeira fase: declínio do perfil contrainsurgente (2011- 1 2016).....	10 3
3.3.	Segunda fase: desenvolvimento e consolidação do perfil multimissão (2016- 2 2018).....	10
	...	8
<b>3.4</b>	<b>Conclusões parciais</b>	<b>11</b>
		<b>4</b>
<b>4</b>	<b>INFLUÊNCIA DOS ESTADOS UNIDOS NA TRANSFORMAÇÃO MILITAR DO MÉXICO (2000- 2018).....</b>	<b>11</b>
		<b>9</b>
<b>4.1</b>	<b>Neoliberalismo no México e relações com os EUA no final do século XX....</b>	<b>12</b>
		<b>0</b>
<b>4.2</b>	<b>Influência dos EUA na transformação militar antidrogas (2000- 2012).....</b>	<b>13</b>
		<b>3</b>
4.2.	Início da transformação militar com aproximação dos EUA (2000- 1 2006).....	13 4
4.2.	A influência dos EUA na transformação militar no governo Calderón (2006- 2 2012).....	14
	...	5
<b>4.3</b>	<b>Novo processo de transformação militar do México (2012- 2018).....</b>	<b>15</b>
		<b>7</b>
<b>4.4</b>	<b>Conclusões parciais.....</b>	<b>17</b>
		<b>1</b>
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>17</b>
		<b>6</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>18</b>
	....	<b>0</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O tema de transformação militar passou a ter crescente importância nas áreas da Sociologia Militar, Ciência Política e nas Relações Internacionais a partir da década de 1990 e, principalmente, dos anos 2000. Isso se deve em grande medida às mudanças observadas nas Forças Armadas dos países desenvolvidos após o fim da Guerra Fria, dada a necessidade reorientar o emprego dessas instituições para novos objetivos estratégicos - o que também teve impacto nas dimensões operacional e tática - e devido aos novos desenvolvimentos tecnológicos nas Forças Armadas desses países a partir do que ficou conhecido na literatura como "Revolução nos Assuntos Militares" (RMA, na sigla em inglês). Desse modo, diversos trabalhos têm sido produzidos com o objetivo de não apenas descrever, mas também explicar as linhas gerais dessas alterações, incluindo as variáveis sociológicas subjacentes a esses fenômenos.

No entanto, a análise das transformações militares dos países latino-americanos ainda carece de maiores desenvolvimentos analíticos, tendo sido realizados trabalhos de cunho mais descritivos e, em grande medida, alinhados à literatura convencional sobre esse fenômeno. Ademais, como se verá, esses trabalhos têm dado maior ênfase a abordagens que partem de uma reificação do Estado e ao papel das instituições estatais, sem considerar o papel das classes e grupos sociais e seus interesses na realização desses processos. Mais do que isso, pouca atenção tem sido dada a uma interpretação teórica da dimensão internacional desse processo a partir de uma perspectiva crítica, que leve em consideração as relações sociais de poder a nível doméstico e externo. Dessa forma, este trabalho busca inserir-se nessa discussão como uma tentativa de desenvolver o debate sobre a transformação militar nos países latino-americanos a partir de uma perspectiva que leve em consideração as relações de poder entre os agentes sociais de uma determinada sociedade.

Assim, este trabalho tem como objetivo compreender as motivações para as mudanças ao longo do tempo na influência norte-americana sobre os processos de transformação militar na Colômbia e no México no pós-Guerra Fria. A hipótese de trabalho é a de que essas mudanças são acarretadas pelas alterações na convergência de interesses entre as elites políticas desses países latino-americanos e dos EUA. É importante ressaltar dois pontos implícitos nesta hipótese: o primeiro é o de que a convergência de interesses dessas elites políticas significa nesse caso a criação de Forças Armadas aptas para garantir a estabilidade da ordem interna, através do emprego do aparato coercitivo na desmobilização de grupos sociais antagônicos ao projeto dessas elites dirigentes. O segundo ponto é que,

como será explicado ao longo do trabalho, o emprego dessas Forças Armadas para a geração de estabilidade interna é necessário para a manutenção das relações hegemônicas de poder entre EUA e América Latina.

Este trabalho justifica-se pelo fato de contribuir para a discussão dos processos de transformação militar na América Latina tanto em termos teóricos quanto empíricos, através dos estudos de caso de dois importantes aliados regionais dos EUA na área de segurança. Teoricamente, este trabalho busca acrescentar para o desenvolvimento da literatura sobre os processos de transformação militar que têm se realizado na América Latina a partir do pós-Guerra Fria a partir de uma abordagem centrada nas relações de poder entre as elites políticas, tanto no nível interno quanto no internacional, focando na sua dimensão internacional ao buscar compreender os fundamentos da influência norte-americana sobre as mudanças por que passaram as Forças Armadas dos países da região, tomando Colômbia e México como estudos de caso. Para realizar essa abordagem teórica, o presente trabalho busca integrar os conceitos de hegemonia (segundo a abordagem neomarxista, particularmente a neogramsciana, nas Relações Internacionais) e de transformação militar.

Por sua vez, em termos empíricos, este trabalho justifica-se pela maior exploração da influência dos EUA sobre os processos de transformação militar especificamente na Colômbia e no México. Esses dois casos foram escolhidos pela sua importância regional em termos de número de efetivos, inventário tecnológico e importância na dinâmica de segurança regional. Neste último quesito, tem percebida uma tendência de a situação na segurança interna dos dois países afetarem seus vizinhos, uma vez que o conflito armado colombiano foi um fator de desestabilização regional e a atuação dos cartéis de drogas e demais grupos ligados ao crime organizado transnacional no México terem afetado seus vizinhos centro-americanos. Por outro lado, esses países são os maiores parceiros dos EUA na área de segurança, em termos de recepção de recursos, transferência de armamentos e demais equipamentos militares e número de efetivos treinados - além de serem importantes apoiadores de iniciativas regionais promovidas pelas elites políticas estadunidenses. Dada a importância desses dois casos, percebe-se um aprofundamento no modo como as elites políticas dos EUA influenciaram seus processos de transformação militar pode ajudar a compreender melhor o modo de atuação desses tomadores de decisão norte-americanos na área de segurança durante o pós-Guerra Fria.

Para realizar este trabalho foram empregadas as seguintes técnicas de pesquisa: análise de dados quantitativos para compreender essa dimensão dos processos de transformação das Forças Armadas da Colômbia e do México nos períodos estudados. Desse

modo, foram analisadas variações no número de efetivos, orçamento militar, recursos transferidos pelas instituições estatais norte-americanas (sobretudo o Departamento de Estado e o Departamento de Defesa), número de militares colombianos e mexicanos treinados por técnicos dos EUA, valores de importação de armamentos estadunidenses, equipamentos adquiridos pelos governos dos dois países latino-americanos, dentre outros. Essas informações foram retiradas de bases de dados internacionais, sobretudo do Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) e do Security Assistance Monitor (SAM).

Também foi realizada uma análise de documentos produzidos pelas agências do governo dos EUA, da Colômbia e do México, a fim de compreender os interesses dos tomadores de decisão na área de segurança e defesa a partir das ações planejadas e realizadas durante os períodos investigados. Esses documentos foram provenientes principalmente do Escritório de Transparência do Governo dos EUA (GAO, na sigla em inglês); da Agência dos EUA para o Desenvolvimento Internacional (USAID, na sigla em inglês); do Ministério de Defesa Nacional e do Comando Geral das Forças Militares (CGFM, na sigla em espanhol), ambos da Colômbia; e da Secretaria de Defesa Nacional do México (SEDENA). Por fim, foi realizada uma revisão de literatura sobre os temas de relações EUA-América Latina na área de segurança, relações militares EUA-Colômbia e EUA-México desde a década de 1990 e de economia política da área de segurança, como foco em autores que abordam essa área com uma perspectiva neomarxista, como Robinson (1996; 2008), Avilés (2008; 2010; 2017), Neocleous (2011; 2014) e Biegon (2017).

Para compreender a influência norte-americana sobre os processos de transformação militar na América Latina é preciso compreender o contexto histórico que fundamentou essas decisões dos governos norte-americanos em termos políticos e econômicos. A partir da década de 1980, o sistema internacional passou por importantes mudanças na área da economia política internacional, relacionadas fundamentalmente com o projeto econômico e político das elites dos países centrais e periféricos. Nesse sentido, um novo paradigma passou a fundamentar relações de produção e troca dentro e fora das sociedades nacionais e que ficou conhecido como padrão de "acumulação flexível", conforme Harvey (2008) e Arrighi (1996). Este teria sucedido o sistema "fordista-keynesiano", vigente nos países desenvolvidos - e com variações desenvolvimentistas nos periféricos - desde a década de 1950. Esse novo padrão de acumulação estaria relacionado com uma aceleração dos fluxos de capital e comércio de mercadorias e serviços, agora desimpedidos em grande medida pelas limitações impostas pelo Estado.

Esse novo paradigma consolidou-se na década de 1990, com a globalização

econômica e a emergência de uma classe capitalista de dimensões transnacionais, agindo por meio de aparatos institucionais nacionais<sup>1</sup> e supranacionais (ROBINSON, 2001). Por outro lado, um de seus mais importantes aspectos é a implementação de um novo projeto político-econômico pelas elites políticas dos países centrais e periféricos, denominado neoliberalismo (HARVEY, 2005; CHODOR, 2014). Esse projeto teria começado a ser implementado pelas elites latino-americanas em suas respectivas sociedades já na década de 1980<sup>2</sup> - ainda que seu período de consolidação tenha sido na seguinte - por meio dos chamados "ajustes" ou "reformas estruturais".

O neoliberalismo está fundamentado na ideia de desregulamentação dos mercados nacionais, a fim de beneficiar as empresas privadas. Nesse sentido, o papel do Estado no projeto neoliberal refere-se primordialmente à utilização de sua capacidade administrativa e coercitiva para a proteção dos contratos firmados entre pessoas físicas e jurídicas, para a desregulamentação de determinadas políticas econômicas e sociais, sobretudo aquelas que formam aparatos de assistência às camadas socioeconômicas menos abastadas e aos trabalhadores. Outro aspecto importante da dimensão interna da atuação do Estado no neoliberalismo é a privatização de empresas estatais, inclusive aquelas ligadas ao fornecimento de serviços públicos (energia, água, dentre outros). Externamente, a ação estatal é voltada para a promoção da liberdade de mercados, tanto em termos de mobilidade de capital, quanto de fluxos de mercadorias e serviços, através de legislações voltadas à desregulamentação dos mercados de capitais nacionais e das barreiras comerciais (principalmente as tarifárias). Nesse sentido, o projeto político neoliberal refere-se a uma lógica de privilégio das entidades (empresas) privadas, sobretudo de natureza transnacional (HARVEY, 2005). Além disso, também envolve rejeição à intervenção estatal nas relações econômicas domésticas e internacionais - ou transnacionais -, típicas do paradigma fordista-keynesiano, alegando que tal ação do Estado acaba por gerar imperfeições no mercado e gerar ineficiências para a sociedade de modo geral<sup>3</sup> (CHODOR, 2014).

Mais do que uma mera mudança paradigmática envolvendo as relações de produção

---

<sup>1</sup> Para Robinson (2001), a estrutura do Estado-nação teria sofrido uma alteração em virtude de sua incorporação em um aparato institucional mais amplo, denominado pelo autor de "Estado transnacional", que abrangeria, além do Estado modificado, instituições econômicas, financeiras, de segurança (bem como de outros tipos) supranacionais.

<sup>2</sup> Exceção a essa regra é o caso chileno, que passou a adotar esse projeto já na década de 1970, com a ascensão do regime autoritário de Augusto Pinochet (1973-1990) (HARVEY, 2005).

<sup>3</sup> Apesar disso, Harvey (2005) afirma que, na prática, principalmente no caso dos países desenvolvidos, o que se vê são desvios dessa conduta neoliberal por parte de diversos setores empresariais e políticos, que acabam por privilegiar a intervenção estatal na economia sob diversos aspectos.

e de troca dentro e entre as sociedades nacionais, o padrão de acumulação flexível e o neoliberalismo fazem parte de uma mudança mais profunda a nível internacional. Segundo Chodor (2014), a ascensão do projeto neoliberal decorre da ordem que o autor denomina "*Pax Americana*", inaugurada no pós-guerra e que compunha um bloco histórico formado por diversos atores interessados em uma maior intervenção estatal na economia, com a finalidade manter os padrões de investimento e consumo altos e, assim, beneficiar as empresas multinacionais - gerando, ao mesmo tempo, ganhos sociais para os trabalhadores e os setores menos abastados da sociedade, por meio da criação de aparatos de assistência social. Também Rupert (1996) afirma que a emergência desse padrão de acumulação e essa ordem internacional - que contava com a hegemonia norte-americana - foi fruto de uma série de atores do Estado e da sociedade civil norte-americana, sobretudo determinados políticos, classes empresariais e até setores do trabalhismo estadunidense (sindicatos). Assim, por meio de um consenso entre essas classes e grupos sociais, surgiu uma ordem internacional baseada no fordismo-keynesianismo. No caso de alguns países periféricos - principalmente os Novos Países Industrializados (NIC, na sigla em inglês) -, vigoraram regimes desenvolvimentistas ou populistas que implementaram políticas de industrialização via substituição de importações (ROBINSON, 2001).

A partir da década de 1970, essa ordem passou a enfrentar dificuldades, que foram demonstradas por meio das crises desse período, envolvendo a perda dos EUA na Guerra do Vietnã (1973), o Primeiro Choque do Petróleo (1973) e o fim do padrão dólar-ouro (1971). Em termos estruturais, a partir desse momento houve um reordenamento das relações sociais, tanto nas sociedades centrais quanto periféricas que levaram a uma ascensão de elites neoliberais aos principais cargos políticos, econômicos e culturais. Desse modo, esses indivíduos e grupos passaram a deter o comando de instituições da sociedade civil e do Estado e globais, por meio das quais foram elaboradas e executadas as políticas neoliberais, bem como sua ofensiva ideológica (CHODOR, 2014). Assim, a partir dos anos 1970 e, principalmente, nas décadas seguintes, surgiu uma nova ordem internacional, também baseada na hegemonia norte-americana, porém com a ascensão de uma classe capitalista transnacional, comandando empresas igualmente transnacionais e baseado em uma descentralização do processo produtivo (porém retendo a capacidade de comando nos países centrais) (ROBINSON, 2001; VAN APELDOORN; DE GRAAF, 2014).

Por outro lado, essa nova ordem internacional também afetou os regimes políticos e econômicos internos das sociedades periféricas. Nesse sentido, Robinson (1996) afirma que esse novo padrão de acumulação, juntamente com a emergência de uma classe capitalista

transnacional, impulsionadas pela globalização e favoráveis à implementação de um projeto neoliberal passou a demandar transformações no sistema político nacional, passando de um regimes baseados fundamentalmente no uso coercitivo do poder estatal para a manutenção de uma ordem social estável para regimes de democracia "procedimental" ou "de baixa intensidade". Desse modo, a adoção do neoliberalismo e os processos de democratização na América Latina e em outras sociedades periféricas são parte do mesmo processo de reconfiguração da ordem internacional (e de suas relações sociais domésticas e internacionais).

Por sua vez, especificamente na região latino-americana - incluindo o caso colombiano -, Avilés (2010) afirma que a partir da década de 1990, observou-se a ascensão de novas elites políticas ligadas ao neoliberalismo, a que o autor chama de "coalizões políticas neoliberais". Segundo o autor, "essas coalizões consistem em tecnocratas, políticos e membros do alto comando militar e setores da comunidade de negócios nacional/transnacional comprometidos com a integração de suas economias na globalização capitalista" (AVILÉS, 2010, p. 2). Em sua forma política, essas elites impulsionaram o processo de democratização de seus sistemas políticos, com apoio das elites transnacionais atuando dos países desenvolvidos<sup>4</sup>. Esse processo contou com uma diminuição da prerrogativa dos militares no âmbito político interno, apesar de terem continuado a ter certa autonomia no combate a determinados grupos sociais (armados ou não) opostos às políticas neoliberais. Nesse sentido, Robinson (1996) refere-se a uma "desmilitarização controlada", ou seja, a um processo de transformação nas forças armadas dos Estados periféricos de modo a adotarem padrões constabulares, sendo utilizadas para reprimir as parcelas da sociedade civil opostas às demandas políticas e econômicas das novas elites. Nesse sentido, tanto Neocleous (2011; 2014) quanto Tansel (2017) afirmam que o neoliberalismo necessita da atuação dos aparatos coercitivos do Estado para manter a ordem interna estável, reprimindo os setores não cooptados pelas elites dirigentes e contrários às reformas econômicas implementadas.

Ao seu turno - e a partir desse novo contexto internacional e regional -, as elites políticas norte-americanas passaram a desenvolver uma nova política de segurança para a América Latina. Essa política esteve fundamentada, principalmente, dois mecanismos de

---

<sup>4</sup> Robinson (1996) afirma que a partir da década de 1980, as elites políticas dos países centrais, sobretudo dos EUA, buscaram influenciar setores da sociedade civil na periferia do sistema internacional, a fim de contribuir para a transição a regimes democráticos "controlados" nesses países. O autor chama essas ações de "operações políticas" e foram provocadas pelas demandas políticas das novas frações do capital internacional.

influência sobre a atuação das forças armadas dos países latino-americanos: programas de assistência de segurança (a nível bilateral e multilateral) e coordenação em fóruns e organizações regionais - como a Organização dos Estados Americanos (OEA), a Junta Interamericana de Defesa (JID), as Conferências de Ministros da Defesa das Américas (CMDA), dentre outros. Um outro instrumento que continuou a ser utilizado para coordenar as ações das forças armadas da região foi a execução de operações e exercícios conjuntos, geralmente coordenados pelo Comando Sul dos EUA (SOUTHCOM) (LOVEMAN, 2006; PAGILARI, 2009). Através desses mecanismos, foi criada uma nova agenda de segurança hemisférica, influenciada sobretudo pelos interesses das elites políticas norte-americanas e fundamentada no conceito de "novas ameaças" (HIRST, 2003; SAINT-PIERRE, 2011).

Segundo Hirst (2003), a construção dessa agenda envolveu duas fases principais: entre 1991 e 2001, o foco esteve centrado nas ameaças postas pelo crime organizado transnacional (sobretudo relacionado ao narcotráfico), na imigração ilegal e na degradação ambiental. A partir de 2001, o centro da agenda passou a ser o combate ao terrorismo internacional - a chamada "guerra global ao terror, promovida pelo governo de George W. Bush (2001-2009). Nesse sentido, corroborando as ideias da autora, a Declaração sobre Segurança nas Américas, de 2003, aponta como principais ameaças à segurança do Hemisfério fenômenos, como terrorismo, crime organizado transnacional, o problema das drogas, a corrupção, a lavagem de ativos, o tráfico ilícito de armas, a pobreza extrema e a exclusão social, dentre outros (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS - OEA, 2003).

Como é possível observar, esse conceito de novas ameaças acaba por englobar diversos fenômenos políticos e sociais, com a possibilidade de atuação das forças armadas em seu combate. Já com o governo Obama, Tokatlian (2015) afirma que o foco tem sido na chamada "segurança humana", com uma nova ênfase no crime organizado transnacional - o que não serviu para atenuar a extensão das concepções de ameaças à segurança regional. Assim, as forças armadas latino-americanas têm sido estimuladas a alargar sua atuação para além da defesa convencional, sendo utilizadas também em tarefas no âmbito doméstico, como a garantia da segurança pública, a ajuda a projetos e políticas de desenvolvimento socioeconômico e o auxílio em casos de desastres - além da atuação externa, em missões de paz comandadas pela Organização das Nações Unidas (ONU) (HUNTER, 1996; PION-BERLIN, 2016).

Desse modo, mais do que uma mera mudança de objetivo institucional, essa influência militar dos EUA sobre as forças armadas dos países latino-americanos também

está relacionada à realização dos interesses de parte dos capitais transnacionais e até mesmo nacionais para manter uma ordem interna que não ofereça riscos às políticas neoliberais. Nesse sentido, McSherry (2000) afirma que essa é uma forma de assegurar a hegemonia dos EUA na região durante o pós-Guerra Fria, por meio da garantia de uma ordem político-social estável. Assim, o apoio norte-americano ao perfil das forças armadas da América Latina tem contribuído para garantir a perpetuação de "democracias procedimentais" ou "baseadas nas elites", uma vez que esse modelo de sistema democrático facilitaria a reestruturação neoliberal e a integração econômica global, já que envolve uma participação popular limitada, que impede maior articulação da oposição política e mais eficiência das instituições no atendimento das demandas populares (MCSHERRY, 2000). Também Robinson (2008) afirma isso ao estabelecer o conceito de "nova ordem de guerra" na região,

manifesta na América Latina em uma remilitarização geral por toda a região, um forte aumento na intervenção político-militar dos EUA, a introdução de novos sistemas sociais de controle sofisticados e uma nova retórica de antiterrorismo que tem legitimado a montagem de controle social de vigilância, policial e militarizado (ROBINSON, 2008, p. 281).

Desse modo, é nesse contexto de implementação do projeto neoliberal na região que as elites políticas estadunidenses tomaram a decisão de influenciar os processos de transformação militar de dois importantes países para a dinâmica da segurança regional e que estreitaram seus laços econômicos com os EUA a partir da década de 1980. Por sua vez, como se verá, essa influência estendeu-se sobre as três dimensões que compõem uma transformação militar: a reestruturação organizacional, a modernização tecnológica e renovação doutrinária. Dessa forma, através do estudo desses dois casos, será possível tirar lições para o modo como as elites políticas norte-americanas influenciam os processos internos da área de segurança dos países latino-americanos no período após o fim da Guerra Fria.

Este trabalho está dividido em cinco capítulos, incluindo esta introdução. No segundo capítulo, foi desenvolvida uma abordagem teórica que integre os desenvolvimentos analíticos dos processos de transformação militar nos países desenvolvidos e latino-americanos no pós-Guerra Fria aos do conceito de hegemonia, a fim de entender os processos de transformação levando em conta as relações de poder que lhe são subjacentes - compreendendo-as como relações entre grupos sociais mais do que entre instituições estatais ou Estados. O terceiro analisou o caso da Colômbia, abrangendo as duas transformações ocorridas: a primeira, entre 1998 e 2010 e a segunda, entre 2011 e 2018, enfatizando o modo como as elites políticas norte-americanas influenciaram esses processos em conjunção com as elites nacionais -

grande parte das quais ligadas ao projeto neoliberal. Desse modo, foi visto como cada dimensão da transformação militar se desenvolveu e como os EUA participaram desse fenômeno em cada um dos processos e como as elites norte-americanas e colombianas buscaram promover, em primeiro lugar, um Forças Armadas voltadas para missões contrainsurgentes e, no segundo, para a diversificação de tarefas (perfil "multimissão").

O quarto capítulo concentrou-se no caso do México, analisando os processos executados entre 2000 e 2012 e entre 2012 e 2018. Também aqui foi visto como as elites dirigentes estadunidenses influenciaram esse processo em conjugação com as elites mexicanas, a fim de construir um perfil de força voltado para o combate contra o crime organizado transnacional. Por fim, o sexto capítulo apresenta as considerações finais, resumindo os resultados obtidos e tecendo reflexões sobre a corroboração da hipótese inicial e sobre os fenômenos relacionados ao objeto de estudo.

## **2 TRANSFORMAÇÃO MILITAR E HEGEMONIA**

Neste capítulo será realizada uma revisão de literatura sobre o tema de transformação militar, tanto nos países desenvolvidos, quanto na América Latina, a fim de, por um lado, definir esse conceito e, por outro, realizar uma análise crítica para, dessa forma, identificar lacunas que o presente trabalho buscará preencher, avançando as discussões teóricas sobre os processos de transformação militar na região latino-americana. Além disso, será realizada uma revisão de literatura sobre o conceito de hegemonia, conforme tratado nos trabalhos da área das Relações Internacionais, a fim de procurar um melhor enquadramento teórico, em termos de relações de poder, para tratar as influências estrangeiras - neste caso, especificamente, dos Estados Unidos - sobre as Forças Armadas da América Latina. Desse modo, o objetivo deste capítulo é oferecer uma abordagem teórica para o entendimento da influência militar estrangeira sobre os casos da Colômbia e do México, que serão tratados nos próximos capítulos.

### **2.1 Transformação militar: conceitos e abordagens**

A literatura sobre transformação militar tem se desenvolvido principalmente a partir da década de 1990 e esse tema foi ainda mais aprofundado nos anos 2000, com as mudanças no cenário de segurança internacional. Dentre essas mudanças, pode-se citar: a desintegração da URSS e do bloco soviético como um todo - antes considerado a principal ameaça aos países ocidentais (sobretudo os da OTAN) em um eventual conflito convencional com uso de armamentos nucleares táticos ou estratégicos -. Também pode-se citar a emergência de conflitos transnacionais em regiões periféricas, como na África Subsaariana e no Oriente Médio, entendidos como guerras com características diferentes em relação àquelas que se tinham travado até o final do século XX, em termos de emprego da violência, organização das partes beligerantes, financiamento, recrutamento e estratégias militares (KALDOR, 2012). Além disso, pode-se mencionar o maior foco dado aos fenômenos denominados "novas ameaças", como o crime organizado transnacional, os crimes ambientais, o narcotráfico e problemas de ordem socioeconômica (pobreza, fome, dentre outros). Esse fato por sua vez resultou em redefinições do conceito de segurança nacional para abranger novos temas antes ignorados pelos Estudos de Segurança e pelos Estudos Estratégicos (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998; BUZAN; HANSEN, 2009).

Além dessas mudanças no cenário de segurança internacional, a partir do final da Guerra Fria outros fenômenos também foram importantes na redefinição da política internacional e que foram responsáveis por mudanças no Estado nacional e na sua relação com a sociedade civil. Nesse sentido, pode-se citar alguns desses fenômenos: a consolidação da globalização como nova etapa do capitalismo histórico, responsável pela transnacionalização da produção e das trocas a nível global, ao mesmo tempo em que se implementava uma nova divisão internacional do trabalho entre sociedades centrais e periféricas (ROBINSON, 1996). Também o processo de democratização que atingiu os países periféricos, passando-se a adotar formalmente o modelo de democracia liberal, ainda que sem uma conotação de democratização da vida social (GILLS; ROCAMORA, 1992). Além desse fato, a reestruturação das relações de poder entre EUA e os países periféricos, sobretudo da América Latina, também foi um fato importante para a redefinição das políticas de defesa e de segurança desses Estados e, conseqüentemente, para uma "atualização" do papel de suas Forças Armadas, com uma renovada atuação do Estado norte-americano na região latino-americana (LOVEMAN, 2006).

Tendo em vista essas mudanças no sistema internacional, o objetivo desta seção é realizar uma revisão da literatura que foi produzida para compreender os processos de transformação militar. Antes de proceder com tal análise crítica, é necessário ter em vista que grande parte das obras sobre o tema foi escrita por autores dos países desenvolvidos e com base nos esquemas teóricos e nos estudos de casos destes - sobretudo daqueles que compõem a OTAN. Dessa forma, os países periféricos e, particularmente, os latino-americanos não foram incluídos em muitas desses trabalhos. Desse modo, faz-se necessário fazer uma separação entre os trabalhos que focam nas sociedades desenvolvidas ocidentais e aqueles que focam na América Latina (a região de importância para este estudo). Por sua vez, no que se refere à literatura latino-americana<sup>5</sup> sobre esse tema, a análise das Força Armadas está fortemente baseada no estudo do papel que essas instituições passaram a desempenhar no período pós-democratização, a partir da área de Relações Cívicas-Militares, sendo poucos os trabalhos que enfocam no processo de transformação em si, e não nos seus resultados.

### 2.1.1 Literatura dos países desenvolvidos

---

<sup>5</sup> Aqui é chamada "literatura latino-americana" sobre transformação ou reforma militar aqueles trabalhos que focam especificamente nos países latino-americanos, independente se foram produzidos por autores da região ou não.

Em termos gerais, a literatura sobre transformação militar nos países desenvolvidos do Ocidente (em geral aqueles que são membros da OTAN) enfatiza dois fatores principais que seriam decisivos para a ocorrência desse processo: em primeiro lugar, as mudanças nas fontes de ameaças para tais países - que deixariam de ser focadas no bloco socialista e passariam a ser mais difusas, com ênfase no terrorismo transnacional e em crises regionais nas regiões periféricas da África Subsaariana, Oriente Médio e Leste Europeu -; e, em segundo lugar, as mudanças tecnológicas que tomaram corpo principalmente a partir da década de 1990, naquilo que ficou conhecido como Revolução nos Assuntos Militares (RMA, na sigla em inglês).

Ao caracterizar o novo perfil das Forças Armadas dos países desenvolvidos ocidentais no momento pós-Guerra Fria, Moskos, William e Segal (2000) utilizam o termo "Forças Armadas pós-modernas". Estas seriam caracterizadas por cinco principais mudanças organizacionais: uma crescente interpenetrabilidade das esferas civil e militar, tanto no nível estrutural, quanto no cultural; uma diminuição das diferenças entre os setores dentro das Forças Armadas em termos de serviço, patente e papel de combate e de apoio; mudanças no propósito das forças, no sentido de passar a focar em missões que não poderiam ser consideradas militares em seu sentido tradicional; maior utilização das Forças Armadas em missões internacionais autorizadas por entidades que vão além do Estado nacional (como é o caso da ONU) e internacionalização das próprias forças (conforme os exemplos do *Eurocorps* e das divisões binacionais e multinacionais dos países da OTAN).

Segundo os autores, o contexto de transformação das Forças Armadas em instituições militares pós-modernas é caracterizado tanto por uma profunda mudança no Estado nacional, em que este estaria perdendo a sua importância como principal referência política no sistema internacional, quanto pela proliferação de conflitos intraestatais. Por sua vez, esse contexto tem levado à emergência de novos padrões de missões desempenhadas pelos militares, como são os casos das missões de paz e de caráter humanitário, com uma crescente convergência entre missões de paz e humanitárias. Desse modo, os autores identificam a emergência das Forças Armadas pós-modernas com as mudanças sociais e culturais que têm tomado forma nos países centrais do Ocidente, onde há uma emergência de sociedades denominadas também de "pós-modernas", em que os processos de transnacionalização e de mudanças nos valores culturais passam a influenciar também as instituições estatais, incluindo as próprias Forças Armadas (MOSKOS; WILLIAM; SEGAL, 2000).

Utilizando o conceito de reestruturação das Forças Armadas ocidentais no pós-Guerra Fria e entendendo esse processo como fundamentalmente uma mudança na estrutura

organizacional das instituições militares, Manigart (2006) afirma que para compreendê-lo é necessário atentar para cinco variáveis que influenciam a estrutura organizacional militar: quatro delas são variáveis exógenas - nível de desenvolvimento econômico, tecnologia existente, ambiente sócio-cultural e contexto geopolítico no qual a instituição opera - e uma é intermediária (missão da organização). Conforme o autor, "essas cinco variáveis tomadas em conjunto determinam a forma que a organização militar tomará; em outras palavras, sua estrutura organizacional" (MANIGART, 2006, p. 324). Em termos de mudanças econômicas, as economias desenvolvidas ocidentais estariam passando, sobretudo a partir da década de 1990, pela terceira revolução industrial (baseada nas tecnologias da informação), pelo processo de globalização e pela emergência de um mercado dominado por organizações transnacionais (transnacionalização da economia) (MANIGART, 2006).

No aspecto tecnológico, esses países estavam começando a empregar tecnologias cada vez mais sofisticadas e complexas, principalmente com a chamada RMA; por sua vez, essas tecnologias necessariamente provocariam mudanças em questões como logística, doutrina, coordenação, comando e controle, dentre outras, o que tornaria necessário o emprego de pessoal bem qualificado. Em termos de ambiente sócio-cultural, as sociedades ocidentais estariam sendo marcadas cada vez mais pelo pós-modernismo, com o advento de valores de individualismo, desaparecimento de valores tradicionais e da cultura cívica, emergência de valores pós-materialistas e declínio da confiança nas instituições em geral. Por seu turno, na dimensão geopolítica, o que se destaca é a maior complexidade e incerteza no período pós-Guerra Fria em comparação com a época da estrutura internacional bipolar; assim, não haveria mais ameaças claramente discerníveis, mas sim uma variedade de riscos e perigos.

Por fim, quando se trata das missões, no contexto estratégico mais recente, estas seriam muito mais diversas, devido ao declínio de propensão a uma guerra convencional entre grandes potências e seus aliados; nesse sentido, o que tem sido mais marcante seriam os conflitos de caráter étnico, as ameaças terroristas e o crime organizado transnacional. Assim, para o autor, "a principal missão [...] das organizações militares pós-modernas será [...] combater esse tipo de novas ameaças transnacionais e manter e restaurar a ordem em regiões em que nossos interesses estejam em ameaça e/ou por razões humanitárias" (MANIGART, 2006, p. 329).

Ao descrever as características do processo de reestruturação militar, o autor afirma que há cinco dimensões que são comuns às Forças Armadas de grande parte dos países centrais do Ocidente: redução de tamanho; profissionalização; uso crescente de reservistas,

civis e terceirização; integração interserviços e multinacionalização das estruturas militares (que antes eram exclusivamente nacionais). Desse modo, Manigart (2006) afirma que a primeira dimensão da reestruturação militar ocidental seria a redução do tamanho das Forças Armadas, em termos de gasto militar, armazenamento e produção de armamentos e de pessoal militar - um processo que seria paralelo ao de redução de tamanho das firmas nas sociedades desenvolvidas e que também estaria ligado à maior utilização de tecnologia mais complexa, passando de organizações intensivas em trabalho para capital-intensivas. Além disso, a diminuição das forças se daria em função da necessidade de torná-las mais flexíveis e capazes de reagir a diversas mudanças em diversos teatros de operações. A segunda característica, profissionalização, refere-se à construção de Forças Armadas baseadas unicamente em efetivos voluntários (e não conscritos) e isso se daria tanto pelas novas missões mais flexíveis que essas instituições desempenhariam, quanto pelas mudanças sócio-culturais das sociedades pós-modernas (MANIGART, 2006).

A maior utilização de forças reservistas, civis e terceirizados, ao menos no que se refere a determinados domínios e funções, como as de suporte ou escassas (linguística, inteligência, cooperação civil-militar, relações públicas, médica e apoio de movimentos aéreos). Esse fato se deve a alguns fatores, tais como a existência de constrangimentos orçamentários, diminuição de ameaça imediata e extrema diversidade de missões possíveis. Desse modo, tal como as empresas privadas, as Forças Armadas têm buscado concentrar-se nas suas "competências centrais" - suas missões primárias -, ao mesmo tempo em que estariam delegando para civis, reservistas e profissionais terceirizados a execução de outras atividades.

No que tange à integração interserviços, esta se dá em razão do maior uso de tecnologias complexas e da diminuição orçamentária e produz o que é denominado "estruturas modulares", ou seja, uma série de unidades coerentes, autocontidas e misturadas com elementos de vários comandos orgânicos e empregadas em uma dada missão; desse modo, trata-se de uma mistura de forças apropriadas para demandas específicas de uma crise em que seja necessário o uso das Forças Armadas. Por fim, em relação à multinacionalização das Forças Armadas, o autor refere-se à criação de forças multinacionais de intervenção (com caráter *ad hoc*) e forças multinacionais permanentes (como as da OTAN e os *Eurocorps*). Novamente aqui, o autor traça um paralelo com as organizações (empresas) privadas em seu movimento de combinar suas estruturas com as de outras organizações (MANIGART, 2006).

Em sua discussão sobre o novo tipo de Forças Armadas que se desenvolveram nos países desenvolvidos do Ocidente após o fim da Guerra Fria, Dandeker (2006) utiliza o termo

"forças flexíveis" para designar a principal características das instituições militares no século XXI. Na definição desses tipos de Forças Armadas, ele afirma que

[...] essas forças estão equipadas com *hardware*, estruturas de força e políticas de pessoas apropriados que irão capacitar os Estados a responder rapidamente, em colaboração com aliados e/ou amigos ligados em "coalizões de vontade", a uma variedade de crises cuja natureza precisa é difícil de prever (DANDEKER, 2006, p. 405).

Segundo o autor, o direcionamento das instituições militares para esse tipo de perfil de força ganhou novo ímpeto após o estabelecimento do combate ao terrorismo transnacional como principal traço da política de defesa norte-americana na década de 2000, depois dos atentados terroristas do 11 de setembro de 2001. Além disso, ele afirma que haveria dois níveis de flexibilidade: por um lado, a habilidade de manter o largo alcance de capacidades militares requeridas para responder a qualquer crise concebível e, por outro, uma habilidade mais específica de prover respostas rápidas e apropriadas para crises em teatros de operações distantes (DANDEKER, 2006).

Já ao tratar do contexto de segurança internacional, o autor pontua que a partir do fim da bipolaridade, os países desenvolvidos do Ocidente passaram a viver em uma era de "paz violenta", na qual a ausência de conflitos convencionais e de integração social e econômica crescentes convive com instabilidades, inclusive nas regiões centrais (como foi o caso das crises no Leste Europeu durante a década de 1990). Além disso, mesmo as crises em regiões remotas seriam capazes de afetar as regiões capitalistas centrais. Concomitantemente a isso, estaria havendo uma tendência nesses países de utilizar as instituições de segurança pública para lidar com riscos de "segurança dura" no território nacional, enquanto as Forças Armadas estariam sendo utilizadas para desempenhar missões de "segurança branda". Assim, a multidimensionalidade das ameaças seria um fator importante no entendimento da cooperação recente entre Forças Armadas e agências civis (DANDEKER, 2006).

Sobre os processos de transformação das Forças Armadas, ele afirma que a tendência dos países desenvolvidos ocidentais tem sido caracterizada por três dimensões: redução do tamanho, maior flexibilidade (em termos de tipos de missões em que são empregados) e organizados com base em efetivos voluntários, ao invés de conscritos - como era o caso os exércitos de massa da era moderna e mesmo durante grande parte do século XX. Ao seu turno, as razões para essas mudanças envolveriam uma série de fatores sociais e internacionais. Em relação aos primeiros, pode-se elencar as mudanças de valores nessas sociedades, com o crescimento da afluência, do individualismo e de diferentes concepções

de cidadania que têm minado a base primária de cidadania do serviço militar e a maior utilização de tecnologias sofisticadas, que tem tornado as Forças Armadas em organizações capital-intensivas, ao invés de forças de massa. Em relação aos fatores internacionais, tem grande peso as mudanças no contexto estratégico-militar emergidas com o fim da Guerra Fria, que tem privilegiado o uso de "forças constabulares". Ainda nessa categoria, a maior incidência de missões multinacionais de manutenção de paz e de caráter humanitário, além da multidimensionalidade das ameaças internacionais têm sido fatores importantes nesse processo de transformação militar (DANDEKER, 2006).

Ademais, ao tratar das demais características nas organizações militares, Dandeker (2006) cita seis dimensões de mudanças que se assemelhariam com os processos que passaram a ocorrer nas empresas privadas dos países desenvolvidos a partir do processo de globalização: o fim das ameaças diretas à soberania do território nacional (semelhante à ausência de um mercado estável para os negócios); os *establishments* militares passaram por uma diminuição quantitativa (semelhante à redução de tamanho das firmas); a necessidade dos militares de responder uma variedade de missões, envolvendo "operações outras que não a guerra" - intervenções multinacionais em regiões periféricas - (em paralelo com as operações das empresas em mercados globais). Pensamento nas possibilidades de atuação dos militares com base na aplicação de modelos de negócios (contração de atividades terceirizadas, reestruturação de hierarquias, dentre outros aspectos); necessidade de resposta aos desafios sociais e culturais de uma sociedade em constante mudança; e, por fim, busca por melhor uso das novas tecnologias de informação para torná-las mais flexíveis e competitivas em relação a seus rivais (DANDKER, 2006).

Por sua vez, Farrell e Terriff (2001) utilizam o conceito de "mudança militar" para compreender as alterações que se deram nas Forças Armadas dos países ocidentais desenvolvidos no período posterior à Guerra Fria. Segundo os autores, nestas tem operado duas tendências simultâneas: elas têm se focado em conflitos intraestatais de baixa intensidade e em atuar em uma nova variedade de tarefas associadas com a restauração da paz em sociedades marcadas pela guerra (sobretudo nos países subdesenvolvidos) e, concomitantemente, têm-se reestruturado com grande uso das tecnologias mais avançadas produzidas pela revolução nos meios de processamento de informações e de comunicação que tem emergido a partir das décadas finais do século XX. Em termos de motivos para a realização da mudança militar nesses países, três são os principais: primeiro, as mudanças estratégicas provocadas pelo fim da Guerra Fria - que acabaram por demandar mudanças no pensamento estratégico e no planejamento militar; segundo, os constrangimentos

orçamentários nesses países após o fim do conflito bipolar, que forçou uma redução de tamanho nas Forças Armadas do Ocidente desenvolvido e, em terceiro lugar, as inovações tecnológicas que são aplicadas na condução das operações militares (FARRELL; TERRIFF, 2001).

No referente ao conceito de mudança militar, os autores afirmam que tal processo se dá quando há mudanças nos objetivos, nas estratégias e nas estruturas de uma organização militar. Eles também estabelecem uma distinção entre mudanças militares de ordem maior e de ordem menor: a diferença é que as segundas possuem um caráter muito mais restrito, como é o caso de mudanças nos meios e métodos operacionais (caso das tecnologias e táticas, por exemplo) que não têm implicações para a estratégia e a estruturação organizacional das Forças Armadas. Por sua vez, as mudanças militares de ordem maior podem ocorrer por meio de três "caminhos": inovação, quando são desenvolvidas novas tecnologias, táticas, estratégias e estruturas; adaptação, quando há um ajuste nos meios e métodos militares existentes; e emulação, que envolve a importação de novas ferramentas e modos de conduzir a guerra por meio da imitação de outras organizações militares (FARRELL; TERRIFF, 2001).

Já ao se tratar fontes de mudança militar, os autores afirmam que elas seriam basicamente três: normas culturais, política e estratégia e novas tecnologias. Em relação às normas e valores culturais, em uma determinada sociedade, eles podem chegar a ser institucionalizados e, desse modo, afetar os comportamentos dos militares e suas respostas a desenvolvimentos estratégicos, políticos e tecnológicos. Usualmente, os processos de mudança cultural podem ser de dois tipos principais: um primeiro, caracterizado por uma mudança planejada, envolvendo a mobilização de ideias e interesses por detrás de novas crenças e comportamentos e um segundo, baseado em um choque externo no sistema cultural local de modo a alterar a legitimidade das normas existentes naquela região. Um caso importante de mudanças culturais citado pelos autores, sobretudo nos países subdesenvolvidos, é a emulação, com o recebimento de normas culturais transnacionais pelas organizações militares dessas sociedades. No referente à política e estratégia, esses são as fontes mais óbvias de mudanças militar, uma vez que elas tratam sobre as ameaças à segurança nacional de determinado país. Por fim, o desenvolvimento de novas tecnologias é visto não como um fator determinista nas estruturas das instituições militares, mas sim como um processo realizado por meio de redes sociais que se desenvolvem em torno de desenhos rivais, cada um funcionando para mobilizar recursos e construir consensos sobre as suas preferências em relação ao emprego de tecnologia. Essas redes que influenciam na adoção

de novos sistemas tecnológicos seriam formadas por uma variedade de atores, incluindo elites militares, políticas e econômicas (FARRELL; TERRIFF, 2001).

Buscando um referencial teórico para embasar as avaliações sobre as Forças Armadas nos países anteriormente pertencentes ao bloco socialista da Europa central e oriental, Forster, Edmunds e Cottey (2005) partem da literatura sobre modelos teóricos desenvolvidos por autores ocidentais e dos casos empíricos das Forças Armadas dos países da OTAN para compreender aqueles processos. Nesse sentido, os autores empregam o conceito de "profissionalização" e de "Forças Armadas profissionais" para compreender as transformações nas organizações militares das antigas repúblicas socialistas. Nesse sentido, eles pontuam que na literatura sobre Sociologia Militar, diversos autores formularam conceitos variados de Forças Armadas profissionais; por sua vez, eles estabelecem que a definição utilizada no trabalho é a baseada nos "preceitos gêmeos de Forças Armadas que aceitam que seu papel é cumprir as demandas do governo civil do Estado e que estão capacitadas a empreender atividades militares de um modo efetivo e eficiente" (FORSTER; EDMUNDS; COTTEY, 2005, p. 6). Nesse sentido, para os autores, Forças Armadas profissionais seriam um tipo ideal de fim ou objetivo dessas instituições, ou seja, uma construção analítica normativa que serviriam para que os especialistas determinassem em que medida os tipos reais corresponderiam a essa categoria (FORSTER; EDMUNDS; COTTEY, 2005).

Por sua vez, as características fundamentais de Forças Armadas profissionais seriam quatro: papel, expertise, responsabilidade e promoção. Essas forças teriam papéis claramente definidos e amplamente aceitos, tanto em relação às suas funções externas quanto internas; teriam a expertise e as habilidades necessárias para desempenhar suas funções externas e internas efetivamente e eficientemente; teriam regras claras definindo as responsabilidades dos militares enquanto instituição e como soldados individuais; e seriam caracterizadas pela promoção baseada no mérito pessoal. Seguindo esse modelo ideal, o processo de profissionalização poderia ser caracterizado como um processo que envolve a definição do papel das Forças Armadas, a revisão de sua estrutura de força de modo a ser consistente com o seu novo papel e a adoção de padrões profissionais (sobretudo nas áreas de expertise, responsabilidade e promoção) de modo a permitir que possam levar a cabo suas missões. Ao seu turno, examinando os casos das Forças Armadas ocidentais, os autores definem uma tipologia das Forças Armadas profissionais baseada em quatro categorias fundamentais a que esse processo pode levar: projeção de poder, cujas instituições militares são substancialmente orientadas em direção ao emprego de poder militar fora do território nacional; defesa

territorial, com Forças Armadas orientadas primariamente para a defesa, mas também capazes de contribuir de maneira limitada a operações multinacionais de projeção de poder; pós-neutras: pequenas Forças Armadas orientadas substancialmente para defesa territorial, mas largamente dependente da mobilização de forças de reserva em tempos de guerra - também contando com alguma capacidade limitada de participar de operações de manutenção de paz; e, por último, forças neutras, cuja capacidade é quase totalmente orientada para a defesa nacional, sem praticamente nenhuma possibilidade de contribuição para missões fora do território nacional de qualquer tipo (FORSTER; EDMUNDS; COTTEY, 2005).

Analisando as transformações militares dos países da OTAN e sobretudo dos EUA, Sloan (2008) afirma que, para além das mudanças estratégicas e culturais que tomaram forma a partir do final da Guerra Fria, esses processos tiveram seus contornos definidos substancialmente pelas mudanças tecnológicas que ocorreram nos EUA no final da década de 1970 e durante a de 1980. Nesse período, o governo norte-americano passou a investir bastante na vantagem qualitativa das Forças Armadas por meio de tecnologias de defesa mais avançadas. Assim, ao invés de buscar aumentar o seu tamanho por meio da compra de equipamentos militares, foi dada maior ênfase na aplicação de nova tecnologia em plataformas e na qualificação do pessoal já existentes. Essas inovações tecnológicas seriam demonstradas pela primeira vez na Guerra do Golfo em 1991, quando foram empregados os novos desenvolvimentos nas áreas de comando, controle e comunicações (C<sup>3</sup>), sensores de inteligência e vigilância, munições guiadas de precisão e a supressão dos sistemas de defesa área do inimigo. Assim, na década de 1990 passou a se desenvolver o que alguns autores denominaram Revolução nos Assuntos Militares (RMA), referindo-se ao salto qualitativo e tecnológico pelo qual as Forças Armadas norte-americanas (e depois, as europeias) passaram e que envolveu mudanças significativas em outros aspectos das instituições militares (SLOAN, 2008).

Desse modo, Sloan (2008) coloca a transformação militar como um processo "herdeiro" das mudanças produzidas pela RMA. Especificamente, a autora faz uma diferenciação entre "modernização" e "transformação": enquanto o primeiro refere-se a mudanças evolucionárias e a atualizações incrementais através das quais as Forças Armadas buscariam melhorar sua capacidade de cumprir as mesmas missões em que vinham atuando, o segundo contém em si uma ideia de aumentos descontínuos nas capacidades a fim de desempenhar novas funções sob novos parâmetros de atuação. Nesse sentido, a transformação militar envolveria mudanças em três dimensões: a primeira seria a tecnológica, que no caso dos países desenvolvidos ocidentais significou a inclusão de novos

sistemas de defesa sofisticados e atualizados com as inovações na tecnologia da informação e nas comunicações (SLOAN, 2008).

A segunda seria a doutrinária, com ênfase na transição de forças massivas e pesadas, típicas da Guerra Fria, para exércitos mais leves e mais passíveis de serem empregados em missões expedicionárias. Essas mudanças doutrinárias, por sua vez, seriam motivadas em razão dos novos tipos de ameaças enfrentadas pelos países desenvolvidos no novo contexto estratégico - ameaças de natureza mais difusa e localizadas em outras regiões do mundo (notadamente nas periferias). Além disso, a mobilidade no campo de batalha seria uma segunda característica desse novo modelo doutrinário, uma vez que agora as forças teriam que atuar de maneira mais dispersa, movimentando-se mais rapidamente e enfrentando situações em constante mudança; nesse sentido, o uso de apoio aéreo seria essencial. Uma terceira característica dessa nova doutrina seria a ênfase nas operações conjuntas, com as diferentes forças trabalhando de maneira coordenada (a até integrada) no teatro de operações (SLOAN, 2008).

Por fim, a terceira dimensão desse processo de transformação das Forças Armadas seria a organizacional, na qual as estruturas das instituições militares passariam a contar com unidades menores (ainda que não necessariamente com forças com número menor em termos absolutos), compostas por efetivos mais qualificados, treinados e educados. Por outro lado, também estaria havendo uma ênfase maior em unidades mais móveis e ágeis que poderiam ser espalhadas e reunidas sem maiores complicações e em tempo relativamente hábil para tipos específicos de missões. Ademais, um caráter essencial desse processo de transformação seria o abandono cada vez maior de forças baseadas em efetivos conscritos em favor de uma maior utilização (em alguns casos até completa) de militares profissionais (SLOAN, 2008).

### 2.1.2 Literatura latino-americana

De um modo geral, a literatura que aborda as transformações militares e o papel das Forças Armadas na América Latina são abordados em relação aos contextos de democratização que tomaram forma a partir das décadas de 1980 e 1990 e da redefinição das relações entre civis e militares na região. Desse modo, os diversos trabalhos sobre essa área, buscam compreender o papel das Forças Armadas nos regimes democráticos e em um contexto institucional de submissão às autoridades civis - ao menos do ponto de vista formal -, bem como suas funções com relação às questões de defesa nacional e de segurança pública - áreas de atuação e conceitos que têm tido pouca clareza em termos de definição. Assim, o

corpo de conhecimento (sobretudo teórico) sobre transformação e reforma militar na América Latina propriamente ditas ainda é um tema pouco desenvolvido e que carece de perspectivas mais originais, dado que alguns dos poucos trabalhos que abordam essa área muitas vezes acabam incorporando conceitos elaborados por autores dos países ocidentais desenvolvidos de maneira acrítica ou com um viés normativo, o que acaba gerando perdas na discussão e na construção de um corpo de conhecimento mais consolidado. Ademais, vale ressaltar que grande parte da literatura sobre o tema acaba não contribuindo com reflexões teóricas, focando mais nos estudos de caso (BARTOLOMÉ, 2009; VARGAS, 2010; 2011; BENÍTEZ, 2010).

Abordando o papel e as missões das Forças Armadas sul-americanas - particularmente, os exércitos de Argentina, Brasil e Chile -, Hunter (1996) busca compreender os resultados das mudanças por que passaram essas instituições com o processo de democratização. A fim de tornar claros os conceitos que utiliza, a autora define o que entende por papel e missão: o primeiro seria a principal orientação das Forças Armadas, geralmente expresso em termos funcionais e que também estaria ligado às relações entre militares e Estado; por sua vez, missões seriam as tarefas específicas atribuídas às Forças Armadas. Desse modo, o papel das Forças Armadas tem mais a ver questões mais estruturais ligadas às funções que essas têm em relação ao Estado nacional, enquanto as missões possuem um caráter mais conjuntural e específico (HUNTER, 1996).

Hunter (1996) afirma que alguns fatores foram importantes para a redefinição das missões das Forças Armadas na era recente na região latino-americana. Um primeiro fator seria o fim da Guerra Fria e o desaparecimento das insurgências guerrilheiras e de seus patrocinadores externos (ou seja, a União Soviética e o regime cubano), o que teria acabado por invalidar em larga medida as missões de segurança interna das Forças Armadas latino-americanas. Outro fator foi a proliferação das reformas econômicas neoliberais, particularmente relacionadas à privatização, que acabou por reduzir a capacidade dos militares de exercer comando ou influência sobre a direção dos setores econômicos estratégicos dos países; além disso, essas reformas têm impedido de aumentar os gastos fiscais com as Forças Armadas (incluindo no desenvolvimento e na compra de armamentos mais sofisticados) (HUNTER, 1996).

Em termos de missões desempenhadas pelos militares latino-americanos no período pós-Guerra Fria e pós-democratização, haveria algum grau de combinação de defesa convencional da integridade territorial, manutenção de paz internacional, segurança interna (incluindo aí contrainsurgência e interdição de drogas) e ação cívica e funções de

desenvolvimento. Em relação ao primeiro tipo de missão, apesar das constantes pressões por parte das elites políticas norte-americanas para aumentar o envolvimento dos militares da região no combate às "novas ameaças" e para que estas atuassem mais incisivamente nas chamadas "operações outras que não a guerra", muitos governos latino-americanos foram contrários a essas medidas - apesar do estabelecimento de uma agenda de segurança que enfocasse esse tipo de ameaças à segurança nacional e da criação de programas regionais e bilaterais que estimulassem o envolvimento dos militares nesses tipos de funções. Desse modo, as Forças Armadas continuaram a dar alguma ênfase às disputas territoriais e aos combates convencionais nesse período (HUNTER, 1996).

Em relação às missões de manutenção de paz internacionais, estas têm contado com a participação de grande parte de tropas latino-americanas e estariam contribuindo para melhorar sua projeção internacional e a experiência profissional dos militares em um tempo de estrangulamentos orçamentários. Além disso, a participação nessas missões contribuiria para integrar as instituições armadas, outrora marginalizadas, em novos objetivos de política externa dos governos civis. Já no referente à segurança interna, as Forças Armadas têm continuado a atuar em áreas nas quais já teriam grande experiência, dado que historicamente elas têm atuado na região nesse sentido. Atualmente, a principal missão desse tipo seria a de combate à produção e comercialização de drogas ilícitas, sobretudo a partir da década de 1990, por influência norte-americana - contando com suporte para treinamento e dotação de equipamentos tecnológicos para a atuação nessa área. Por fim, a ação civil e participação em projetos de desenvolvimento socioeconômico incluiriam, dentre outras atividades, provisão de comida e serviços de saúde em áreas pobres e remotas, construção de infraestrutura e proteção do meio ambiente, com a finalidade de combater fenômenos sociais, como a pobreza e a desigualdade (HUNTER, 1996).

Pion-Berlin (2016) também realiza um estudo analítico sobre as missões das Forças Armadas latino-americanas nos sistemas políticos democráticos. Nele, o autor define missões como sendo "aqueles papéis primários e permanentes, geralmente codificados em lei, que os Estados designam para suas Forças Armadas" (PION-BERLIN, 2016, p. 12). Nesse sentido, as missões definiriam o propósito e direção das Forças Armadas, permitindo desse modo os planos estratégicos e operacionais elaborados para alcançar politicamente determinados objetivos de segurança. Nesse sentido, o papel das Forças Armadas seria de executar as missões atribuídas pelos regimes e instituições nacionais de modo a alcançar os fins buscados pelos governantes (PION-BERLIN, 2016).

Discutindo o ambiente securitário nos países latino-americanos, Pion-Berlin (2016) afirma que este se caracteriza, por um lado, pela subordinação formal dos militares ao comando civil e, por outro, por uma situação caracterizada concomitantemente pela ausência de conflitos convencionais (guerras interestatais) e pela presença de grande uso de violência dentro das sociedades. Nesse sentido, haveria nesses países desafiadores intermediários que, apesar de não representarem uma ameaça do nível de uma invasão militar estrangeira ou de uma força insurgente, é de caráter formidável e imporá riscos à segurança nacional. Esses tipos de ameaças seriam os cartéis de drogas, outras organizações criminosas transnacionais, traficantes de armamentos e de humanos, além de gangues sofisticadas. Essas ameaças utilizam armamentos pesados e operam de maneira transnacional e sobretudo nos ambientes urbanos, sendo necessário dessa maneira a ação protetora do Estado em relação aos cidadãos comuns (PION-BERLIN, 2016).

Nesse sentido, o autor afirma que nos atuais sistemas políticos democráticos, as missões das Forças Armadas têm recaído em quatro categorias principais: defesa, segurança interna, socorro em desastres e programas sociais. Para o autor, a defesa permanece como sendo a obrigação primária dos militares. Apesar disso, historicamente, as Forças Armadas da região não têm se ocupado com confrontos interestatais, tendo se voltado fundamentalmente para missões internas. Além disso, os Estados da região têm dirimido as animosidades entre os países por meio de iniciativas de cooperação em segurança, que incluem contatos entre militares de diferentes países, trocas de informação, maior transparência das políticas de defesa - mas não chegando a formar uma aliança de segurança (como a OTAN). Por outro lado, a aquisição de armamentos não tem provocado riscos aos demais Estados, sendo focados muito mais no combate às ameaças não-tradicionais e não-estatais. Além disso, diversos Estados têm construído iniciativas de cooperação em segurança para combater ditas ameaças (PION-BERLIN, 2016).

Em relação à segurança interna, o autor aborda as chamadas "ameaças intermediárias". Nesse caso, ele afirma que estas, apesar de não apresentarem perigo à sobrevivência do Estado e de não apresentarem desejo de suplantar o regime democrático, podem em muitos casos ameaçar a segurança nacional, e são sempre uma ameaça à segurança pública. Nesse sentido, Pion-Berlin (2016) afirma que, sendo as forças de segurança públicas (polícias) muitas vezes mal-equipadas, corruptas e mal-preparadas para o combate a essas ameaças, as elites políticas não têm outra alternativa a não ser utilizar as Forças Armadas no combate às ameaças transnacionais (PION-BERLIN, 2016).

Também em relação às ações de assistência em casos de desastres, as Forças Armadas são primordialmente as instituições empregadas, pois sua estrutura hierárquica garante uma maior eficiência na sua atuação. Além disso, frequentemente as Forças Armadas possuem melhores equipamentos para efetuar essas missões do que as demais instituições civis. Além disso, em termos orçamentários, as Forças Armadas geralmente estão melhor preparadas para essas situações. Também, os militares são nacionais em escopo, tendo instalações e unidades por todo o território nacional, tendo maior possibilidade de acesso às regiões onde ocorrem os desastres. Por fim, tratando-se dos programas sociais, algumas razões são elencadas para a utilização das Forças Armadas nessas missões: a busca por sua não ociosidade (que pode levar a envolvimento político); justificativa para gastos contínuos com a instituição; terceiro, falta de agências e recursos civis para responder a emergências ou a populações carentes; e, por fim, forma de compensação à fraqueza do Estado (um fenômeno endêmico na América Latina e que piorou com as reformas estruturas neoliberais dos anos 1980 e 1990) (PION-BERLIN, 2016).

Dentre os autores que discutem o tema de transformação militar, Villamizar (2003) se debruça sobre a literatura dos países desenvolvidos para encontrar um conceito que ajude a compreender melhor a experiência colombiana verificada a partir de 1998. Dessa forma, o autor afirma que os processos de inovação militar podem se dividir em três níveis segundo a relevância e profundidade das mudanças implementadas: adaptação, modernização e transformação. O primeiro refere-se à utilização por parte das Forças Armadas de suas capacidades atuais de maneira mais eficiente. A modernização militar por sua vez ocorre quando as Forças Armadas reformam suas capacidades de modo a torná-las mais efetivas. Por fim, a transformação militar acontece quando, mais do que aumentar sua eficiência ou eficácia atual, as instituições militares conseguem gerar capacidades completamente novas. Nesse sentido, a transformação se dá no momento em que "um exército [ou qualquer outra força armada] desenvolve novas unidades, utilizando novas tecnologias e operando de maneira inovadora" (VILLAMIZAR, 2003, p. 42).

Nesse sentido, o autor ressalta que o processo de transformação militar inclui três aspectos que se complementam: mudanças no âmbito institucional (como é o caso de reestruturações organizacionais no interior das Forças Armadas), adoção de novas tecnologias e a elaboração de uma nova doutrina que permita desenvolver um verdadeiro diferencial de capacidades (VILLAMIZAR, 2003). Assim, esse conceito de transformação está intimamente relacionado àquele elaborado por Sloan (2008) que considera a

transformação militar, mais do que meras mudanças nos sistemas tecnológicos das forças, uma mudança mais profunda de suas missões e de seu papel ante o Estado nacional.

Também Alda (2019) discute os conceitos de transformação militar nas sociedades latino-americanas de modo geral, sobretudo aquelas transformações produzidas para fazer frente ao crime organizado transnacional. A autora pontua que, apesar de nas Constituições nacionais as Forças Armadas terem como papel primário a defesa da soberania e da integridade do território nacional, na prática, seu papel tem ido no sentido de cumprir missões secundárias (subsidiárias), dentre as quais está o crime organizado, sob o conceito de "forças polivalentes" ou "multimissão". Segundo a autora, esse conceito tem sido aplicado no nível operativo em relação ao combate das Forças Armadas em conflitos assimétricos, no combate a atores não-estatais e no desempenho de outras missões, como a atuação contra o crime organizado, aos grupos terroristas transnacionais e até mesmo na proteção ao meio ambiente e ajudas em catástrofes.

Entretanto, ela afirma que essa tem sido uma interpretação errada do conceito de polivalência, haja visto que esse conceito não significa necessariamente a adição de tarefas não militares, mas sim que as tarefas de caráter propriamente militar sejam desempenhadas por meio de forças versáteis e polivalentes. Desse modo, "o caráter multipropósito dos exércitos ficaria restringido a uma questão estritamente tática e operativa para enfrentar os novos conflitos, mas para realizar uma multidão de tarefas não só militares como também policiais, meio-ambientais, de desenvolvimento" (ALDA, 2019, p. 44). Essa discussão sobre o conceito de forças polivalentes, multimissão ou multipropósito é significativo para a região, na medida em que os processos de transformações militares em muitos dos países da latino-americanos tem se dado com base nesse conceito, incluindo aí o caso da Colômbia a partir do processo que começou a se desenvolver em 2011 (COLOMBIA, 2016).

Passando para a análise dos conceitos ligados às mudanças nas Forças Armadas, Alda (2019) afirma que essas instituições são baseadas fundamentalmente em três pilares: as missões que desempenham (sua natureza concreta), o marco jurídico e regulatório no qual atuam e as capacidades que utilizam para realizar as missões. Desse modo, mudanças nas Forças Armadas de um país deveriam necessariamente passar por alterações em uma ou mais dessas três dimensões. Assim, para a autora, a adaptação se referiria à adequação das estruturas existentes para continuar o cumprimento das tarefas previstas; a modernização militar trata-se de otimizar as capacidades das forças para cumprir melhor suas missões dispostas; e, por fim, a transformação consistiria "em desenvolver novas capacidades, para cumprir novas missões ou desempenhar novos papéis em combate" (ALDA, 2019, p. 55).

Portanto, a definição de transformação militar feito pela autora se assemelha em grande medida ao conceito estabelecido por Villamizar (2003) e Sloan (2008).

Em suas discussões sobre o processo de transformação militar latino-americanas no século XXI, Covarrubias (2002) utiliza o conceito de Forças Armadas pós-modernas desenvolvido por Moskos, William e Segal (2000), analisando os fatores que poderiam indicar que essa seria a tendência para as próximas décadas se tudo o mais se mantivesse constante. Nesse sentido, o autor parte da perspectiva de que, por um lado, os problemas de segurança enfrentados no sistema internacional como um todo e na região em especial têm sido constituídos por atores e fenômenos do tipo não convencionais, ou seja, as chamadas "novas ameaças". Por outro lado, a época mais recente seria caracterizada pela existência de três tendências simultâneas e que se reforçam mutuamente: a democracia liberal como sistema político, a economia de mercado como sistema econômico e a integração como resultado da globalização. No que se refere à pós-modernidade, o autor afirma que, em que pese as sociedades latino-americanas são diferentes das pertencentes ao centro desenvolvido, alguns aspectos da pós-modernidade são identificáveis na região, como as mudanças de valores culturais e a porosidade dos mercados nacionais, cada vez mais transnacionais (COVARRUBIAS, 2002).

Por outro lado, o autor afirma que as Forças Armadas na região possuem determinadas características distintivas que ainda teriam permanecido mesmo no atual momento; dentre elas eles cita: o fato de serem funcionais; seus papéis latentes reconhecidos pela sociedade; certo prestígio militar e, por último, a detenção de um posicionamento político indiscutível (inclusive pelo fato de terem exercido o poder por períodos prolongados). Já em relação às alterações por que as Forças Armadas têm passado nos períodos recentes, o autor afirma que os processos de transformação militar na região (chamados muitas vezes na América Latina de "modernização") estaria envolvendo a incorporação de novas tecnologias, a aceitação de novas missões e a diminuição da diferença entre as diversas categorias de serviços e armas. Por outro lado, estaria havendo um processo de maior aproximação entre os militares e determinados setores da sociedade civil, como as universidades. Ademais, outra tendência seria a mudança de valores cívicos ligados às identidades histórico-culturais, típica da era pós-moderna (COVARRUBIAS, 2002).

Por outro lado, as mudanças organizacionais e tecnológicas têm sido acompanhadas de alterações nas doutrinas, com ênfase em Forças Armadas mais flexíveis, dinâmicas e rápidas, com foco na debilitação dos sistemas de comando e controle dos grupos inimigos; assim, um aspecto fundamental seria o foco na construção de unidades de menor tamanho,

como as "forças de emprego rápido". Também tem sido uma constante nas instituições militares da região o seu emprego em missões multinacionais de manutenção de paz sob a égide da Organização das Nações Unidas (ONU). Assim, tendo em vista essas mudanças, o autor identifica que as transformações nas Forças Armadas da região têm se dado na direção de conformar instituições militares pós-modernas (COVARRUBIAS, 2002).

Em outro artigo sobre a transformação das Forças Armadas latino-americanas, Covarrubias (2004) faz uma análise das alterações nas estruturas dessas instituições a partir da década de 1990 e principalmente no início do século XXI com base no conceito de transformação militar (ou de defesa), sem contudo meramente incorporar esses desenvolvimentos teóricos no estudo da realidade dos Estados latino-americanos. Nesse sentido, o autor afirma que as transformações militares têm ocorrido em um contexto de emergência de novos tipos de ameaças ("novas ameaças"), que cresceram em importância a partir do final da Guerra Fria e passaram a influenciar tais processos. Entretanto, a concepção dessas ameaças como fontes de riscos para a segurança nacional dos países é objeto de controvérsias e debates a nível conceitual e prático (político) sobre as diferenças e limites entre os conceitos de defesa e de segurança (COVARRUBIAS, 2004).

Ainda sobre o contexto de segurança internacional no século XXI, Covarrubias (2004) afirma que três cenários fundamentais podem ser distinguidos: um cenário de paz (relativa), com a atuação das novas ameaças; crise, em que as Forças Armadas necessitarão lidar com questões relacionadas a dissuasão; e, terceiro, guerra convencional. No entanto, esses três cenários podem combinar-se e mesclar-se entre si, com a paz coexistindo com uma situação de crise, por exemplo. Tendo em vistas essas situações, o autor elenca cinco principais missões que as Forças Armadas têm desempenhado na região: combate às ameaças tradicionais, ou seja, às possibilidades de ataques nucleares; enfrentamento às novas ameaças; adequação aos comprometimentos estratégicos estabelecidos pelo governo, como no caso das missões de manutenção de paz e outros tipos de operações; assistência ao desenvolvimento nacional, cumprindo um papel subsidiário ao Estado e, finalmente, funções de segurança pública - quando a polícia é parte do setor de Defesa<sup>6</sup> (COVARRUBIAS, 2004).

Abordando especificamente o processo de transformação militar nos Estados latino-americanos, também aqui Covarrubias (2004) afirma que a existência das Forças Armadas está ancorada em três conceitos básicos: sua natureza (seu papel ante a sociedade e o Estado

---

<sup>6</sup> Esse é o caso da Colômbia, por exemplo. Nesse país, a Polícia Nacional está subordinada ao Ministério de Defesa Nacional.

para que foram criadas); enquadramento regulatório e judicial e, em terceiro lugar, as capacidades com que o Estado dota as Forças Armadas a fim de levar a cabo suas tarefas. Desse modo, no caso latino-americano, as transformações militares na América Latina se dão em alguns desses aspectos (ou em todos), ou seja, fundamenta-se nas alterações na natureza, no marco jurídico-legal e nas capacidades das Forças Armadas. Nesse sentido, as transformações militares implicam necessariamente na estrutura e na organização das instituições militares, ou seja, no seu desenho (perfil) de força; portanto, novas missões requerem novos perfis de força. Assim, o autor defende que a melhor definição para transformação militar nos Estados latino-americanos deveria ser o "desenvolvimento de novas capacidades para executar novas missões e desempenhar novos papéis no combate" (COVARRUBIAS, 2004, p. 153). Por último, o autor considera que os processos de transformação militar na região não podem ser uma mera cópia ou importação de modelos estrangeiros, mas sim uma consideração de tendências internacionais que tem se dado nos países desenvolvidos e uma seleção de aspectos que poderiam ser aplicáveis, ao mesmo tempo em que se respeitariam as proporções e especificidades das Forças Armadas da região - e de cada sociedade (COVARRUBIAS, 2004).

### 2.1.3 Avaliação da literatura

Após esse exame realizado sobre a literatura referente ao tema de transformação militar nos países desenvolvidos e na América Latina, é necessário realizar alguns comentários com vistas a, em primeiro lugar, sistematizar os desenvolvimentos conceituais de ambos tipos de literatura e, em segundo lugar, empreender algumas críticas sobre o corpo de conhecimento gerado pelos autores da área, tanto aqueles pertencentes à área de Sociologia Militar, quanto àqueles que trabalham com Relações Civis-Militares. É importante frisar que tais críticas são necessárias para que se compreenda quais são as lacunas presentes na literatura sobre transformação militar - sobretudo na América Latina - e, dessa maneira, saber que caminhos e desenvolvimentos analíticos devem ser seguidos para poder avançar nas discussões, gerando desse modo um conhecimento científico útil para o estudo desse tema.

No que concerne às definições conceituais, como foi visto, diferentes autores empregam diferentes conceitos para tratar de processos correlatos e, até certo ponto, similares. Desse modo, alguns autores utilizam o conceito de "reestruturação" (MANIGART, 2006; DANDEKER, 2006); outros preferem o termo "profissionalização" (FORSTER;

EDMUNDS; COTTEY, 2005); outros, "mudança militar" (FARRELL; TERRIFF, 2001); enquanto alguns - incluindo autores que abordam o tema desde o ponto de vista da América Latina - empregam o conceito de "transformação militar". Tendo em vista essas diferenças conceituais, neste trabalho será adotado o conceito de transformação militar para designar o processo pelo qual têm passados alguns países latino-americanos - especificamente, a Colômbia e o México, para os fins deste trabalho.

Essa escolha se deve a algumas inadequações dos demais termos. Reestruturação refere-se mais à estrutura organizacional das Forças Armadas do que a sua totalidade e a sua relação com o Estado (apesar de poder haver mudanças nesse sentido). Por sua vez, o conceito de profissionalização parece abrigar duas inadequações: primeiro, o fato de ser um tipo ideal com valor normativo - o que não se entende como pertinente neste trabalho. Além disso, o termo deixa de fora aspectos essenciais das Forças Armadas, como suas doutrinas e seus aspectos especificamente relacionados a suas capacidades tecnológicas. Por fim, o termo "mudança militar" parece um tanto vago em sua definição. Desse modo, entende-se aqui que o conceito de "transformação militar" é o mais adequado para compreender o processo de alteração nas Forças Armadas latino-americanas a partir sobretudo da década de 1990. Apesar de esse termo ter surgido nos países desenvolvidos, também tem sido desenvolvido em alguns trabalhos referentes à América Latina, como foi visto.

Assim, a definição de transformação militar nesta pesquisa será baseada nos desenvolvimentos conceituais de Covarrubias (2002; 2004), Villamizar (2003) e Alda (2019), que definem este como consistindo em um processo de alterações em três dimensões das Forças Armadas: sua estrutura organizacional (tamanho geral, unidades, relações entre as forças e coordenação com outras instituições - inclusive civis); tecnologia (equipamentos utilizados, tanto para o combate em si quanto para o apoio às tropas) e sistema doutrinário (marco conceitual, jurídico e ideológico das Forças Armadas). A junção desses três elementos por sua vez definiria o papel e as missões das instituições militares em relação ao Estado e à sociedade - entendendo-se missões como as tarefas específicas que as forças desempenham de modo geral, e papel como sendo referente à relação que essas instituições possuem diante do Estado como um todo e da sociedade (HUNTER, 1996).

Tendo sido esclarecido o conceito que será empregado neste trabalho, bem como sua definição, faz-se necessário compreender quais são os méritos e as falhas dos trabalhos desenvolvidos sobre essa temática. De modo geral, tanto os trabalhos realizados no contexto dos países desenvolvidos, quanto aqueles voltados para entender a situação latino-americana são de grande importância haja vista as mudanças pelas quais as Forças Armadas nas duas

áreas do mundo têm passado, por diversos motivos e a fim de enfrentar diferentes tipos de "ameaças". Assim, compreender os sentidos que essas mudanças têm tomado, bem como a sistematização de suas características e a elaboração de modelos analíticos para explicar seus desenvolvimentos, são fundamentais para poder entender as Forças Armadas como instituições fundamentais do Estado nacional.

Além disso, o modo como essas transformações militares têm ocorrido é fundamental para compreender corretamente o contexto securitário pós-Guerra Fria, uma vez que, em que pese (ao menos nos modelos teóricos convencionais) as Forças Armadas mudem conforme os tipos de fenômenos e atores que mais podem gerar ameaças para as sociedades em que atuam, as próprias fontes de ameaça sofrem mudanças com as transformações por que passam as instituições militares de um país - ou grupo de países. Um exemplo desse fato é o próprio caso colombiano, em que a transformação das forças estatais produziu mudanças no modo de atuação dos grupos guerrilheiros internos ao país, em termos de estratégias, táticas, operações, doutrinas, objetivos políticos, estrutura organizacional, dentre outras - ou seja, mudanças na própria "natureza" da ameaça.

Não obstante isso, é preciso atentar para algumas lacunas e inadequações deixadas por esses desenvolvimentos teóricos. Em primeiro lugar, uma crítica que é passível de ser feita sobretudo aos trabalhos elaborados sobre as instituições militares da América Latina é o fato de que a ênfase recai sobre os modelos - em termos de transformação e do papel das Forças Armadas - que são frutos da experiência das sociedades desenvolvidas. Desse modo, apesar de não haver uma transplantação empírica desses modelos, ainda assim ocorre uma importação (muitas vezes acrítica) dos instrumentos de análise e das categorias desenvolvidos no âmbito das sociedades centrais. Essa questão é levantada por Saint-Pierre (2012) a respeito dos conceitos de segurança - sobretudo relacionados ao tema das novas ameaças - incorporados pelos acadêmicos latino-americanos no pós-Guerra Fria, mas que permanece atual e servindo para o tema de transformação militar na região. Nesse sentido, o autor afirma que, nessa área, "incorporam-se teorias, conceitos e noções de notável infertilidade analítica, explicativa e heurística, de pobre capacidade preditiva, de inconveniente força prescritiva e inconsequente administração operacional" (SAINT-PIERRE, 2012, p. 408), que oferecem perigo à autonomia intelectual e à soberania política dos países latino-americanos. Nesse mesmo sentido, a incorporação acrítica de conceitos derivados dos países subdesenvolvidos pode ter consequências perversas para a análise dos fenômenos sociais na área militar latino-americana. Da mesma forma que para o autor a incorporação desses conceitos de segurança surgem como frutos das relações de poder entre

os Estados Unidos e os países da região, também essa importação de conceitos relacionados às transformações militares também se inscrevem em um contexto de relações de poder entre centro e periferia do capitalismo histórico internacional.

É o caso do conceito de "Forças Armadas pós-modernas", utilizado por Covarrubias (2002) para analisar as transformações militares na América Latina, de modo a compreender se estas estavam acompanhando as tendências de suas homólogas nos países desenvolvidos (particularmente aqueles pertencentes à OTAN). Entretanto, o próprio conceito de forças pós-modernas diz respeito a uma realidade típica das sociedades do centro capitalista, em que as mudanças tecnológicas e de relações sociais se manifestam com maior intensidade e antes mesmo de chegar às sociedades periféricas (FURTADO, 1983). Desse modo, é importante que os conceitos elaborados nos países centrais sejam aplicados e desenvolvidos nos estudos sobre Forças Armadas da América Latina, porém com uma perspectiva crítica em relação a esses desenvolvimentos teóricos - inclusive sem deixar de entendê-los como categorias formuladas no âmbito de projetos políticos específicos e no contextos de relações de poder, o que não permite que não tenham valor analítico para a compreensão do fenômeno das transformações militares (ROBINSON, 1996).

Além disso, é importante compreender esses desenvolvimentos conceituais não como marcos normativos, como ocorre, por exemplo, no caso do conceito de "profissionalização" e de "Forças Armadas profissionais" (FORSTER; EDMUNDS; COTTEY, 2005). O problema de torná-los referenciais normativos é que, por um lado, isso acaba tornando a análise menos complexa, uma vez que se toma como finalidade de determinado processo o tornar-se parecido com uma estrutura organizacional que não foi produzida segundo os desenvolvimentos das relações entre Estado e sociedade daquele país específicos, como foi o caso das Forças Armadas latino-americanas no processo de construção e desenvolvimento dos aparatos estatais e das sociedades nacionais (CENTENO, 2002). Por outro lado, tomar modelos estrangeiros como marcos normativos para as mudanças institucionais de qualquer tipo - e especificamente das Forças Armadas - acaba gerando uma ideia de que estas são uma entidade sem muitos vínculos com as mudanças na sociedade, sendo uma burocracia insulada do debate público.

Outra observação crítica que deve ser feita em relação à literatura sobre transformação das Forças Armadas nos países latino-americanos é o caráter majoritariamente institucionalista das obras produzidas. Essa tendência tem se manifestado sobretudo na literatura referente aos países desenvolvidos (e do ponto de vista de indivíduos integrados naquelas sociedades), mas também tem sido incorporada no tratamento dado ao tema pelos

autores que abordam a questão sob o ponto de vista da América Latina. Apesar de auxiliar no entendimento de alguns pontos sobre o funcionamento e os processos de transformação das Forças Armadas, essa perspectiva acaba também encontrando diversas limitações no entendimento sobre o tema. Isso porque, ao tratar as Forças Armadas a partir dessa ótica, sem atentar para as influências exercidas pelos diversos grupos e classes existentes na sociedade - bem como pelas relações entre eles - no desenvolvimento das instituições militares, acaba-se chegando a uma visão estática das Forças Armadas, como se seu papel dentro do Estado e ante a sociedade não estivesse sujeito às mudanças nas relações sociais entre os diversos atores, incluindo as elites políticas, econômicas e militares.

Desse modo, entendendo-se as Forças Armadas como parte integrante do aparelho estatal - mais especificamente, um dos componentes dos aparelhos repressivos do Estado - e entendendo-se o Estado como produto das relações entre diversos atores de determinada sociedade (ROBINSON, 1996), neste trabalho, as Forças Armadas devem ser entendidas como resultado das diversas relações entre atores sociais com interesses e recursos (capacidades) diferentes, que buscam dar forma ao Estado e às instituições que o compõem. Desse modo, ao invés de serem tratadas aqui como ferramentas utilizadas para a competição pela aquisição do monopólio do uso do poder coercitivo na sociedade, conforme entendido por Weber (2000), as Forças Armadas são compreendidas como possuindo uma dupla característica: por um lado, pode funcionar como instituição destinada a proteger a ordem social vigente, ou seja as estruturas de dominação e de classe existentes em determinada sociedade (ROBINSON, 1996); por outro, as próprias Forças Armadas podem ser entendidas como grupo ou classe social, com determinados interesses coletivos e que travam relações com outros atores nacionais e internacionais na busca pela consecução de seus objetivos, como pode ser observado nos casos de transição democrática e dos sistemas políticos democráticos (PION-BERLIN, 2016).

Por sua vez, as implicações desse entendimento sobre as Forças Armadas para a compreensão da transformação militar vão principalmente em dois sentidos. Primeiro, que esses processos estão sujeitos às mudanças existentes na ordem social por conta de mudanças nas relações entre os grupos e classes ou nas estruturas econômicas que fundamentam essas sociedades e nas quais se inserem essas relações sociais; isso ocorre uma vez que os aparelhos de repressão do Estado acompanham as mudanças na ordem social - ainda que estas também sejam responsáveis pela produção e reprodução da ordem social, como no caso das polícias (NEOCLEOUS, 2000). De outro lado, os processos de transformação militar também são em grande parte definidos pelos interesses que as Forças Armadas possuem em determinado

momento e também pelas relações estabelecidas com outros grupos sociais, classes e instituições, sejam nacionais ou estrangeiras - e no caso da Colômbia e do México, essas relações com atores sociais estrangeiros é um dos aspectos fundamentais para o entendimento de suas transformações militares.

Uma terceira questão que surge como lacuna na literatura sobre o tema, tanto na relativa aos países desenvolvidos quanto naquela que trata sobre os casos latino-americanos, é a ausência de maiores desenvolvimentos sobre a influência estrangeira nos processos de transformação das Forças Armadas - algo que é particularmente importante para uma região como a da América Latina que historicamente tem sido receptora de diversos modelos doutrinários, organizacionais e equipamentos vindos do exterior. Há algumas exceções a essa regra, como são os casos dos trabalhos de Nunn (2001) e de Resende-Santos (2007).

No primeiro caso, o autor explora as influências que as Forças Armadas dos países europeus tiveram na estruturação das forças latino-americanas, inclusive no seu papel em relação às suas respectivas sociedades. Assim, para Nunn (2001), muitas das práticas das Forças Armadas dos países sul-americanos (sobretudo os do Cone Sul, mas também alguns da região andina) tiveram suas origens nas missões militares estabelecidas por potências europeias, sobretudo Alemanha e França. Inclusive, o próprio caráter politizado dessas forças seria tributário dessas relações militares com tais países, uma vez que inicialmente as Forças Armadas francesas e alemãs também teriam determinados interesses em influenciar as decisões políticas no âmbito de seus respectivos Estados. Assim, tais países deixaram como uma de suas principais heranças nos países do Cone Sul (Argentina, Brasil e Chile) o que ele chama de "militarismo profissional", ou seja, "a vontade e a propensão de prover soluções para os problemas de um país - econômicos, políticos, sociais - baseado em um *ethos* militar" (NUNN, 2001, p. 15).

Por outro lado, Resende-Santos (2007) apoia seu trabalho sobre o conceito de emulação militar<sup>7</sup>, exemplificando esse fenômeno também com os casos da influência dos modelos germânico e francês nos países da América do Sul - também os casos da Argentina, do Brasil e do Chile. Na sua obra, o autor formula uma teoria sobre emulação militar entre Estados com base na corrente teórica do Realismo Estrutural (ou Neorealismo), das Relações Internacionais. Segundo ele, a emulação militar é um comportamento estatal resultante das características do sistema internacional (de caráter anárquico, baseado na auto-ajuda, com

---

<sup>7</sup> Este conceito refere-se à imitação por parte de alguns Estados de aspectos específicos das Forças Armadas de outros Estados (sobretudo de grandes potências) (RESENDE-SANTOS, 2007).

informações incompletas disponíveis sobre os interesses dos demais atores e caracterizado pelo balanceamento entre as grandes potências), não um produto das particularidades de um Estado.

Dessa maneira, ele estrutura o seu argumento em cinco pontos: primeiro, emulação militar seria estratégia de aumento de segurança contra ameaças externas; nesse sentido, quando diante de ameaças maiores a sua sobrevivência, os Estados tendem a utilizar a emulação militar como modo mais rápido de aumentar seu poder e de garantir sua segurança. Assim, a emulação seria resultado da preocupação dos Estados com sua efetividade competitiva. Em segundo lugar, a emulação seria uma formação de "balanceamento interno", ou seja, de mobilização dos recursos domésticos de um Estado para responder a uma ameaça ou para manter-se equiparado ao poder dos demais atores do sistema. Terceiro, a emulação adviria dos constrangimentos apresentados pelo sistema internacional sobre os Estados para que se mantenham organizados internamente e bem equipados para a competição com os demais atores (RESENDE-SANTOS, 2007).

Quarto, a base para a emulação dos Estados seria a eficácia comprovada do modelo militar a ser imitado; por sua vez, a principal maneira de se demonstrar essa eficácia seria observando a sua atuação em uma guerra de grandes potências; além disso, os Estados geralmente emulam apenas categorias específicas de capacidades militares, podendo utilizar uma combinação de modelos para diferentes áreas de suas forças. Por fim, o tempo, o ritmo e a escala da emulação militar tenderiam a variar conforme as mudanças na intensidade da competição externa por segurança no ambiente estratégico imediato do Estado; assim, quanto maior e mais intenso for o nível da ameaça e mais profunda e substanciada a mudança no ambiente de segurança externo, mais rápida e de larga escala será a emulação militar (RESENDE-SANTOS, 2007).

Tendo essas exceções em vista, ainda assim cabe afirmar que, apesar das poucas referências que é possível observar na literatura sobre transformação militar a respeito das influências estrangeiras no perfil das Forças Armadas de modo geral e, particularmente, no caso latino-americano, mesmo as obras que incorporam esse aspecto o fazem de maneira a não enquadrar essa influência - e, portanto, essa relação com outros Estados - como uma relação de poder. Tanto na análise de Nunn (2001) quanto na de Resende-Santos (2007) sobre as influências militares de países europeus na América do Sul não tratam dos interesses dos atores pertencentes às sociedades desenvolvidas ao atuar no âmbito das Forças Armadas dos países sul-americanos. Tal fato é ainda mais significativo na medida em que, a partir da Segunda Guerra Mundial, diversas instituições militares na América Latina - incluindo

aquelas que antes eram largamente influenciadas pelas missões militares europeias, como é o caso da Colômbia (VARGAS, 2012) - passaram a sofrer grande influência dos EUA e a travar contato com as demais instituições (incluindo as Forças Armadas) norte-americanas.

Desse modo, um entendimento sobre o processo de transformação militar só é passível de ser entendido com profundidade e em sua complexidade quando, mais do que incorporar a noção de influência militar estrangeira, compreende que essa influência se dá no âmbito de relações de poder, não somente entre Estados, mas também entre grupos e classes das sociedades centrais e periféricas, sobretudo suas elites políticas e militares. Nesse sentido, apesar de não analisarem com atenção o processo de transformação militar, três autores elaboraram modelos explicativos que enquadram essa influência estrangeira sobre as Forças Armadas dos países latino-americanos. Em primeiro lugar, partindo do conceito de autonomia e das relações centro-periferia no contexto latino-americano, Jaguaribe (2017) analisa a situação das Forças Armadas na região durante a década de 1960 como sendo parte de um contexto maior de relações de poder entre os Estados Unidos (como principal país do centro capitalista) e os países da América Latina; ou seja, a situação de dependência militar em que se encontravam as instituições militares da região não seria algo fortuito ou guiado pelos constrangimentos impessoais do sistema internacional, ao contrário disso, seria parte de um sistema maior de dominação.

Desse modo, um dos aspectos fundamentais do que ele denomina "desnacionalização militar" seria a assimilação dessas forças armadas [latino-americanas] pelo sistema de defesa nacional norte-americana. Nesse sentido, Jaguaribe também assume a visão do papel de classe das Forças Armadas na região, dotada de ideologia própria e de interesses corporativos e profissionais sobre o restante do sistema político. Por sua vez, esses interesses estariam relacionados com a obtenção de acesso a equipamentos e técnicas militares que, em um contexto geral de dependência científico-tecnológica, só poderiam ser adquiridos com ajuda da potência principal (hegemônica). Por outro lado, o autor afirma que durante a Guerra Fria, a mudança no perfil das Forças Armadas foi fruto de uma reformulação sistemática estrategicamente planejada pelas elites políticas norte-americanas de seus programas de assistência militar para os países latino-americanos, o que resultou em um alto grau de controle dos militares da região pelas elites norte-americanas (JAGUARIBE, 2017). Ademais, o autor também identifica uma propagação de certa ideologia a respeito da existência de uma divisão internacional do trabalho entre os países do Ocidente durante a Guerra Fria: enquanto o planejamento estratégico correspondia aos EUA e seus aliados (OTAN), sendo estes responsáveis pelos principais esforços de contenção estratégica à

URSS, aos latino-americanos (e a outras sociedades periféricas) caberia o papel de, em seus respectivos territórios, prevenir a infiltração do comunismo e reprimir todas tentativas de subversão em suas populações (JAGUARIBE, 2017).

Outra obra que traz uma reflexão sobre a influência norte-americana (e dos demais países desenvolvidos) sob os sistemas de defesa nacional dos países latino-americanos e demais sociedades periféricas enquanto relação social de poder é a de Kaldor (1986). Segundo a autora, as mudanças tecnológicas repassadas a esses países podem ter efeitos na própria estrutura organizativa de suas Forças Armadas, o que pode implicar em uma adoção de um perfil específico de força estranho às realidades daqueles países (KALDOR, 1986). Segundo a autora, durante o período da Guerra Fria, os Estados Unidos construíram diversos mecanismos pelos quais passaram a exercer influência sobre as Forças Armadas de seus países aliados, tanto os que se encontravam no centro capitalista, quanto os que se localizavam no Terceiro Mundo. O primeiro mecanismo incluía as várias formas de operações e exercícios conjuntos (como no caso da OTAN), o que fazia com que eles necessitassem de uma estratégia comum, cooperação no planejamento tático e fomento de interoperabilidade e padronização de armamento<sup>8</sup> (KALDOR, 1986). Em segundo lugar, pode-se citar as exportações de armamentos e demais equipamentos de defesa. A autora ressalta que a aquisição de um determinado sistema de armas implica na aquisição de outros; além do mais, essas aquisições requerem uma equipe de apoio para reparações, manejo e manutenção. Essas exigências técnicas que vinculam os homens aos sistemas de armas possuiriam por sua vez o potencial de gerar uma estrutura de divisão social similar a dos EUA (ao menos nas Forças Armadas do país receptor), dependendo de outros fatores como o assessoramento e o treinamento, uma vez que tais assessores teriam uma grande influência na determinação da organização militar dos países receptores de assistência norte-americana. (KALDOR, 1986).

No que se refere especificamente ao Terceiro Mundo, mesmo os países produtores de sistemas de armamentos continuariam com essa dependência do sistema norte-americano e dos países desenvolvidos, uma vez que essa mesma produção seria consideravelmente dependente dos produtores dos países industrializados avançados. Em primeiro lugar porque muitas empresas da Europa e dos EUA possuíam filiais nos países subdesenvolvidos ou controlavam parcela das empresas nacionais de defesa nessas regiões. Em segundo lugar

---

<sup>8</sup> Para o caso da América Latina, Kaldor (1986) cita o caso dos exercícios anuais UNITAS, na qual havia a prática da interoperabilidade entre as forças navais dos países latino-americanos com as dos EUA.

porque a maioria desses países produzia equipamentos militares sob a licença dos países industrializados avançados e estes contribuíam para a construção e direção das fábricas de produção. Ainda segundo a autora, a cultura armamentista derivada desse processo de expansão do sistema de armas ocidental levaria à formação de um sistema global, inter-relacionado e complexo. Por sua vez, a criação dessas sucursais industriais militares no Terceiro Mundo poderia ser considerada a partir de duas perspectivas: primeiro, os soldados de todo o mundo compartilhariam de uma técnica militar comum; em segundo lugar, a organização militar do Terceiro Mundo formaria também parte da cultura industrial ocidental em seu sentido mais amplo (KALDOR, 1986).

Um terceiro trabalho que pode ser útil no entendimento das relações de influência militar estrangeira - particularmente dos EUA - sobre os processos de transformação militar dos países latino-americanos, ainda que não seja seu tema principal, é o de Robinson (1996). O autor parte da elaboração de um modelo teórico para compreender as mudanças sociais existentes nos países periféricos (incluindo os latino-americanos) a partir da década de 1980, particularmente aquelas relacionadas à democratização das sociedades antes dominadas por regimes autoritários de extrema-direita e apoiados pelo Estado norte-americano. Ao estudar o modo como essas sociedades passaram a ser regidas por sistemas políticos democráticos - tanto por fatores internos ligados às transformações por que passaram as sociedades civis desses países a partir das décadas de 1980 e 1990, quanto por fatores externos relacionados à emergência de um sistema capitalista verdadeiramente globalizado sob a égide de elites econômicas transnacionais ligadas ao modelo neoliberal -, o autor também explica rapidamente o papel reservado às Forças Armadas desses países nos períodos de transição democrática.

Segundo ele, as Forças Armadas funcionam como um dos mecanismos de controle político da sociedade civil, a fim de que sua mobilização não leve a um "descontrole" do processo transição - ou seja, a um aprofundamento das demandas por maior democratização da vida social. Nesse sentido, nessas sociedades ocorreria o fenômeno denominado por ele de "desmilitarização controlada" (como um componente da "democratização controlada"), referindo-se ao processo de as Forças Armadas tornarem-se subordinadas às elites civis, mas sem livrar-se do aparato repressivo militar que passa por uma transformação mais ou menos parecida com o chamado "modelo do Panamá", sob influência dos tomadores de decisão dos EUA; Esse modelo inclui a existência de Forças Armadas "profissionalizadas", tendo seus quadros com tendências mais nacionalistas e autoritários expurgados do meio militar, reduzidas a forças constabulares capazes de reprimir demandas populares e protestos contra

o neoliberalismo, enquanto os EUA reteriam o seu papel de "polícia internacional", responsável pela segurança regional e global, combatendo outras ameaças (ROBINSON, 1996).

Desse modo, os três trabalhos analisados demonstram que as influências estrangeiras, particularmente estadunidenses, sobre as Forças Armadas dos países periféricos - e, no caso deste trabalho, dos latino-americanos em especial -, mais do que uma simples interação entre instituições de Estados diferentes ou uma estratégia para maximizar o poder dos países mais fracos por meio do aumento de suas capacidades militares, tratam-se fundamentalmente de relações sociais de poder entre as elites políticas tanto do país "receptor" da assistência militar, quanto do "ofertante" da ajuda. Entretanto, cabe aqui questionar o tipo específico de relações de poder em que ocorre esse fenômeno da influência nos processos de transformação militar dos países periféricos. Ressalta-se o fato de que são relações do tipo centro-periferia e assentados sobre estruturas de dependência política e econômica que remontam à integração dos países latino-americanos às diversas etapas de desenvolvimento do capitalismo histórico que, com o passar do tempo, fortaleceu ainda mais essas estruturas de dependência, sobretudo na área econômica (CARDOSO; FALETTTO, 1970; MARINI, 2008).

Entretanto, a simples existência dessas estruturas e dessa categoria de relações de poder não é suficiente para explicar a influência que especificamente os EUA têm exercido sobre as instituições militares dos países latino-americanos. Portanto, talvez sejam frutífero o esforço de compreender essas relações de influência nos processos de transformação das Forças Armadas da América Latina como sendo parte de relações de poder mais amplas, caracterizadas por uma situação de hegemonia. Com vistas a explorar essa ideia, a próxima seção tem como objetivo revisar a literatura que tem desenvolvido teoricamente o conceito de hegemonia para, compreendendo melhor esse conceito nas Relações Internacionais, utilizá-lo para melhor analisar a influência norte-americana nos processos de transformação militar da América Latina.

## **2.2 Hegemonia e transformação militar**

Assim como o conceito de poder, a definição de hegemonia tem sido alvo de grande debate pelos autores da Ciência Política, tendo também sido incorporado no campo das Relações Internacionais (RI) a fim de compreender melhor as relações entre os diversos atores internacionais - principalmente os Estados, segundo boa parte da literatura. Desse modo, há uma variedade de definições do conceito de hegemonia nas diversas correntes

teóricas das RI, particularmente do Realismo Estrutural (ou Neorrealismo), do Institucionalismo Liberal (ou Neoliberalismo) e do Neomarxismo (particularmente a vertente que tem adaptado os conceitos de Gramsci para o estudo da política internacional, configurando assim o que tem sido chamado de "neogramscianismo"). Assim, essa seção buscará explorar as diferentes definições desse conceito segundo as obras de alguns autores dessas tradições teóricas que se debruçaram sobre o tema.

### 2.2.1 Desenvolvimento teórico do conceito de hegemonia

Apesar das relações de poder entre os Estados, sobretudo em termos militares, ser um dos aspectos mais importantes da tradição neorrealista, o conceito de hegemonia foi pouco desenvolvido pelos seus autores, ainda que esse termo seja comumente usado nas obras. Além disso, a hegemonia no entendimento dos autores dessa corrente teórica é vista mais da perspectiva militar, como a capacidade de um Estado (ou um grupo de Estados) exercer poder coercitivo sobre os demais. Desse modo, definindo o Estado como unidade de análise principal de um modelo sistêmico para explicar as relações internacionais, os autores neorrealistas entendem que a hegemonia no sistema internacional como um tipo de relação de poder entre Estados. Além disso, a hegemonia seria entendida como uma configuração específica da estrutura internacional, sendo dessa forma tratada por alguns autores como sinônimo de "unipolaridade". Assim, Mearsheimer (2001) define hegemonia como a situação na qual um Estado (o "hegemon") é tão poderoso que domina os demais Estados do sistema internacional, sendo a única grande potência do sistema. Portanto, para o autor, hegemonia significa um sistema internacional unipolar, com um Estado obtendo a primazia em termos de poder material (sobretudo militar) relativamente aos demais Estados do sistema.

Apesar dessa definição, o autor afirma que, em termos concretos, é impossível que haver apenas uma única grande potência e de esta estender o seu domínio militar sobre todos os outros Estados, devido ao que ele denomina "poder parador da água", ou seja, a limitação que os Estados têm de deslocar tropas por grandes massas de água (oceanos) para estabelecer domínio militar sobre outros Estados. Assim, a única possibilidade de um ator ser hegemônico é em uma região, ou seja, como hegemon regional. Segundo ele, o único hegemon regional existente atualmente são os EUA, no Hemisfério Ocidental. Os Estados que adquirem esse status procurariam prevenir que outras grandes potências hegemônicas surgissem em outras regiões, a fim de estas não impedirem a capacidade de ação do hegemon regional no futuro (MEARSHEIMER, 2001).

Por sua vez, ainda na tradição neorrealista, Posen (2003) aborda as relações de poder no sistema internacional após o fim da Guerra Fria, com particular atenção ao status dos EUA. Indo em uma direção contrária às ideias de Mearsheimer (2001), ele afirma a possibilidade de uma hegemonia mundial e que essa tem como base sobretudo o poder militar, particularmente o que ele chama de "comando dos comuns", que significa exercer o uso dos comuns (áreas pertencentes a nenhum Estado e que providenciam acesso a grande parte do mundo e que se tratam, basicamente, do mar, do ar e do espaço) com a capacidade crível de ameaçar outros de impedir o uso dessas áreas, ao mesmo tempo em que os demais atores não conseguem realizar o mesmo com relação ao Estado hegemônico. Segundo o autor, os EUA têm exercido o comando dos comuns no período pós-Guerra Fria, devido à grande assimetria entre suas capacidades militares e a de seus rivais e até mesmo de seus aliados (POSEN, 2003).

Em que pese esses autores tenham contribuído a seu modo na discussão, o conceito de hegemonia foi melhor desenvolvido pelos neorrealistas pertencentes à chamada Teoria da Estabilidade Hegemônica, particularmente, nos trabalhos de Gilpin (1981; 2001) e Webb e Krasner (1989). Discutindo as mudanças no sistema internacional, Gilpin (1981) afirma que uma determinada ordem internacional é sustentada pelos interesses do Estado (ou grupo de Estados) dominantes em uma situação de equilíbrio dinâmico. Nessa situação, os demais atores se contentam com a relação de ganhos e custos que a ordem lhes oferece basicamente por causa dos custos de uma mudança dela - mesmo que uma nova ordem lhes proporcionasse mais benefícios. Entretanto, fatores exógenos ao modelo (mudanças econômicas, tecnológicas ou políticas) podem fazer mudar os interesses dos atores do sistema, que passam a ter mais benefícios com uma mudança sistêmica e que passam a ter poder para atuar nesse sentido, o que pode levar a uma situação de crise. Por sua vez, essa situação geralmente é resolvida com uma guerra hegemônica, ou seja, "uma guerra que determina qual Estado ou Estados serão dominantes e governarão o sistema" (GILPIN, 1981, p. 15). Ademais, para ele, o principal fator desestabilizador do sistema é a tendência de o poder dos diferentes Estados do sistema variarem a taxas diferentes devido a desenvolvimentos políticos; assim, o fundamento da desestabilização sistêmica residiria nas relações interestatais, mais do que na esfera doméstica dos Estados.

Desenvolvendo ainda mais as suas reflexões sobre a Teoria da Estabilidade Hegemônica, Gilpin (2001) afirma que a criação de uma ordem internacional - particularmente, uma ordem liberal internacional - depende de uma liderança forte e de uma estrutura de governança efetiva, que inclua regimes e instituições internacionais. Por seu

turno, essas condições apenas seriam preenchidas pela presença de um líder forte ou um hegemon. Nesse sentido, para o autor, uma ordem hegemônica facilitaria a cooperação internacional e preveniria a defecção por parte dos outros atores em relação aos regimes existentes. Assim, para Gilpin (2001), uma hegemonia é uma condição na qual um Estado (ou grupo de Estados) encontra-se na posição de liderança para exercer poder a fim atingir seu objetivo de estabelecer e gerir uma ordem internacional, que corresponderá primariamente a seus interesses gerais e, mais precisamente, os de natureza política-securitária, que pode incluir os interesses econômicos e militares de seus aliados. Outro ponto-chave na visão do autor é de que, apesar dessa ênfase em seus interesses, o hegemon também se torna um provedor de bens públicos internacionais (para ele, sobretudo na área econômica, como uma ordem internacional liberal e aberta) a fim de legitimar a sua posição.

Por sua vez, em um trabalho em que buscam confirmar a Teoria da Estabilidade Hegemônica, Webb e Krasner (1989) afirmam que a premissa básica dessa teoria é de que a distribuição de poder entre os Estados é o principal determinante do caráter do sistema econômico internacional. Desse modo, para os autores, "uma distribuição de poder hegemônica, definida como uma em que um único Estado tem uma predominância de poder, é a mais condutora ao estabelecimento de um sistema econômico internacional estável e aberto" (WEBB; KRASNER, 1989, p. 183). Segundo eles, em uma distribuição de poder hegemônica o Estado dominante pode promover a liberalização sem que seus objetivos de segurança essenciais sejam ameaçados; isso porque um sistema aberto geraria maior renda, crescimento e o poder político do Estado hegemônico sem afetar seriamente sua estabilidade social e porque tal Estado possuiria grandes capacidades (econômicas, simbólicas e militares) para obrigar os demais a aceitar uma estrutura internacional de livre-comércio (WEBB; KRASNER, 1989).

Desse modo, em que pese a visão estadocêntrica dos autores dessa vertente teórica, na qual as classes e grupos sociais intraestatais não recebem muita importância, ambos conseguem avançar na discussão sobre hegemonia, pontuando que esta seria uma situação na qual um Estado (ou grupo de Estados) proeminente em termos militares, políticos e econômicos consegue estabelecer uma ordem internacional baseada em seu interesse e no de seus aliados, ao mesmo tempo que provê bens públicos para outros países - entendidos aqui como um sistema econômico internacional de caráter aberto e liberal -, o que garantiria a sua legitimação como ator hegemônico e impediria que os demais Estados do sistema busquem alterar a ordem em seu favor, mantendo-a assim em equilíbrio. Portanto, também aqui hegemonia está diretamente relacionada às capacidades materiais dos Estados, que são as

principais (ainda que não as únicas) ferramentas utilizadas pelos Estados hegemônicos para manterem sua posição dominante.

Em sua discussão sobre as relações de poder, os autores da tradição neoliberal não deram muita ênfase a discussão sobre o conceito de hegemonia, sendo poucos os trabalhos que tratam mais aprofundadamente desse tema. Dentre eles, Keohane (1984) constrói uma análise do sistema internacional em contraposição às ideias da Teoria da Estabilidade Hegemônica. Nessa crítica, o autor afirma que esse modelo não é capaz de ser comprovado empiricamente e propõe que, apesar da necessidade da existência de um hegemom na construção de uma ordem internacional, sua permanência não é necessária para a perpetuação dessa ordem e dos processos de cooperação nela existentes. Outro ponto central na análise de Keohane (1984) é a de que, ao contrário dos neorrealistas, ele considera como principal recurso de poder o elemento econômico (tanto em termos de troca quanto de produção).

Por sua vez, ao discutir o conceito de hegemonia, Keohane (1984) afirma que esta não é relacionada apenas aos aspectos coercitivos, mas também aos processos de cooperação e às instituições e regimes internacionais; além disso, para que haja uma situação de hegemonia seria necessário certa forma de cooperação assimétrica. Assim, o autor fala que "o hegemom desempenha um papel distintivo, provendo seus parceiros com liderança em troca de deferência; mas [...] não pode fazer e forçar regras sem um certo grau de consentimento dos outros Estados soberanos" (KEOHANE, 1984, p. 46). Assim, o autor avança na discussão sobre o conceito de hegemonia ao afirmar explicitamente a necessidade de algum grau de consenso entre os demais atores para que possa permanecer em sua posição hegemônica. Entretanto, ele acabou reduzindo essa feição da hegemonia à cooperação interestatal e à criação de estruturas de governança mundial (instituições e regimes), o que acabou por simplificar a análise.

Além dos neorrealistas e dos neoliberais, os neomarxistas também procuraram se debruçar no estudo sobre o conceito de hegemonia para compreender as relações internacionais. A principal referência analítica para os autores dessa corrente teórica consiste no instrumental elaborado por Antonio Gramsci, ao desenvolver os conceitos de hegemonia, sociedade civil e Estado no entendimento das relações entre classes no modo de produção capitalista. Dessa maneira, via de regra, o entendimento da política internacional por parte dos autores neomarxistas fundamenta-se na compreensão dos interesses das classes capitalistas em internacionalizar a acumulação de capital e, desse modo, as relações de produção características do capitalismo.

Ao criticar a interpretação realista e neorrealista de hegemonia, Gill (1986) desenvolve esse termo com ideias já adiantadas por Cox (1983). O autor afirma que a interpretação realista do conceito se baseia "na distribuição e mobilização de recursos de poder que permitem que o hegemom exerça poder 'sobre' outros atores" (GILL, 1986, p. 206). Nesse sentido, para os realistas, o conceito de hegemonia seria secundário em relação ao de poder e é entendido basicamente como o exercício de uma unidade sobre as demais, sendo assim apenas um tipo de relação de poder. Por sua vez, o neorrealismo considera hegemonia como aproximadamente correspondente a dominação, sendo usado para caracterizar o alcance de relações de poder onde a coerção é mais explícita. Por seu turno, o conceito gramsciano de hegemonia é baseado em uma noção estrutural de poder, onde "a constituição de uma ordem hegemônica estável implica em uma forte [...] compatibilidade entre ideias dominantes, instituições e capacidades materiais em ambos níveis nacional e internacional na economia política internacional" (GILL, 1986, p. 206).

Assim, Gill (1986) estabelece que explicações estadocêntricas não são suficientes para capturar a natureza da hegemonia. Segundo ele, hegemonia pode ser entendida como um conjunto dinâmico de estruturas e processos que estão em relação dialética. Além disso, ele afirma que a hegemonia é um elemento estrutural de uma ordem histórica e que possui três aspectos principais: ideias (valores, teorias e ideologias), instituições (estatais e outras instituições sociais) e capacidades materiais. Ademais, é necessário haver uma congruência entre essas forças sociais nos planos doméstico e internacional, o que implica em uma busca ativa de consenso e legitimação para a manutenção da hegemonia (GILL, 1986). Portanto, a análise de Gill (1986) avança nessa discussão ao incorporar o aspecto ideológico para a legitimação hegemônica, além de buscar ir além das relações interestatais para incorporar outras forças sociais, inclusive internas ao Estado.

Apesar de não utilizar tanto uma base gramsciana, mas fundamentando-se no conceito de Moderno Sistema-Mundo de Braudel, Wallerstein (1996) analisa o conceito de hegemonia através de sua Teoria do Sistema-Mundo. Partindo da ideia de que a formação do sistema interestatal é resultado da expansão e consolidação do sistema capitalista internacional, cujo principal motor é a busca por acumulação de capital, o autor entende todas as ideologias e formações políticas desse sistema como sendo estruturas ou instituições funcionais para a continuação da acumulação. Nesse sentido, o sistema interestatal não seria diferente. Mais especificamente, ele pontua que o tipo de sistema interestatal que seria preferencial para a manutenção e expansão desse processo é a existência de uma potência hegemônica, poderosa

o suficiente para definir as regras do jogo e para forçar os demais Estados a segui-las (WALLERSTEIN, 1996).

Para ele, a condição necessária para que um Estado possa buscar a hegemonia não é o poder militar, mas a primazia na eficiência produtiva na economia mundial. Além disso, ele se aproxima de alguns pontos da Teoria da Estabilidade Hegemônica ao afirmar que em geral as novas ordens internacionais surgem após uma guerra hegemônica, denominada por ele de "guerras de trinta anos", em referência ao conflito vigente entre 1618 e 1648. Por outro lado, para manter a sua posição, a potência hegemônica necessitaria criar constrangimentos institucionais na liberdade do mercado mundial a fim de trabalhar em seu favor, o que requer uma combinação criteriosa de uso da força, suborno e persuasão ideológica. El também pontua que o declínio de uma hegemonia ocorre quando a liderança já não é aceita sem certa resistência por parte dos demais atores - o que implica no uso da força, fato que deslegitima a potência hegemônica; o fortalecimento dos aliados acaba por torná-los fortes frente à própria potência hegemônica e esta já não demonstra a maior eficiência produtiva em relação a seus rivais. Nesse ponto é que a hegemonia tenderia a declinar para dar lugar a outra (WALLERSTEIN, 1996).

Também baseando-se em conceitos de Gramsci e na Teoria do Sistema-Mundo, Arrighi (1996) define "hegemonia mundial" com sendo a "capacidade de um Estado de exercer funções de liderança e governo sobre um sistema de nações soberanas" (ARRIGHI, 1996, p. 27). Por sua vez, essa liderança e governo acabam por implicar em algum tipo de ação transformadora, que alterou profundamente o modo de funcionamento do sistema internacional. O autor também fala que esse poder (hegemônico) difere-se da dominação pura e simples na medida que alia esta com o exercício da liderança intelectual e moral. Assim, a hegemonia é estabelecida com base tanto no consenso quanto na coerção, sendo que enquanto a última significa utilização (ou ameaça de utilização) da força, a primeira refere-se à liderança moral. Nesse sentido, Arrighi (1996) concebe a hegemonia mundial como o poder adicional (à dominação) que é conquistado por um grupo dominante (classes e grupos sociais) em virtude de sua capacidade de "universalizar" todas as questões que geram conflito; desse modo, esse grupo dominante mostra-se como o representante legítimo do interesse geral - que coincide não acidentalmente com seus interesses.

Por outro lado, o autor concebe a hegemonia também como um fenômeno exercido por um Estado, quando ele lidera o sistema interestatal numa direção desejada e, desse modo, é percebido como o representante do interesse geral. Além disso, os Estados hegemônicos surgiriam dos processos de reestruturação da ordem internacional após seus momentos de

caos sistêmico, aproveitando essa situação para reconstituir o sistema mundial em bases novas e mais amplas e restabelecendo certa medida de cooperação internacional. Desse modo, o autor trabalha com as relações entre as unidades estatais, mas concebendo-as também como estruturas funcionais para o processo de acumulação de capital internacional, uma vez que a concorrência interestatal pelo capital circulante é uma das forças que os capitalistas utilizam para promover seu processo de acumulação. Apesar disso, o autor afirma que não necessariamente o sistema interestatal será sempre benéfico para acumulação de capital, pois dependerá da forma e da identidade da concorrência entre os Estados (ARRIGHI, 1996). Portanto, para Arrighi (1996), a hegemonia é um processo formado historicamente nos diversos ciclos de acumulação sistêmica do sistema capitalista mundial e que é exercido tanto pelas classes sociais acima dos Estados quanto pelos próprios Estados, definindo o tipo de acumulação proeminente de seu ciclo.

Diferenciado-se da interpretação de alguns autores neomarxistas de matriz neogramsciana, mas também fazendo uso dessas ferramentas analíticas e utilizando-as para compreender o processo de democratização nos países periféricos a partir da década de 1980, Robinson (1996) reinterpreta o conceito de hegemonia a nível internacional. De acordo com ele, o conceito de hegemonia deve ser entendido como uma forma de relações de poder que se utiliza tanto da coerção quanto do consenso (ainda que haja certa primazia para a última, sobretudo na esfera internacional). Além disso, hegemonia deve ser entendida como uma categoria de dominação basicamente entre classes subordinadas e classes dominantes, em que as últimas recebem o "consenso ativo" das primeiras. Por outro lado, em uma situação de hegemonia, há uma internalização por parte das classes subordinadas dos valores morais e culturais, dos códigos de conduta e da visão de mundo das classes dominantes, ou seja, uma internalização da lógica social do sistema de dominação. Por sua vez, a incorporação dessa lógica do sistema de dominação pelas classes subalternas só é possível por meio da ação da ideologia, que age como um fator unificador social. Assim, Robinson (1996) define hegemonia como sendo "uma relação social que vincula um 'bloco' de diversas classes e grupos sob circunstâncias de dominação consensual, de modo tal que os grupos subordinados dão seu 'consentimento espontâneo' para 'direção imposta sobre a vida social' pelos grupos dominantes" (ROBINSON, 1996, p. 22).

Além dessas definições conceituais, Robinson (1996) afirma que a hegemonia é uma ordem social que toma a forma de arranjos consensuais no sistema político e na sociedade. Esses arranjos seriam caracterizados por certo conjunto de relações jurídicas, funcionando como árbitro das relações sociais e como mecanismos processuais para a resolução dos

conflitos de grupo e de classe. Por seu turno, esses arranjos são funcionais para a reprodução das forças sociais dominantes e também atuam na criação de consenso entre os grupos dominantes por meio de "processos de criação de consenso". Entretanto, para Robinson (1996), hegemonia não implica em ausência de coerção nem de conflito na formação social, mas deve ser concebida como reprodução da ordem social por meio da utilização de meios consensuais de controle social. Assim, diferente de outros tipos de dominação, a hegemonia baseia-se no controle da sociedade civil (através da criação de consenso) e não tanto no uso dos aparelhos repressivos do Estado (uso da coerção) (ROBINSON, 1996).

Trazendo esse instrumental analítico para a compreensão das relações de poder a nível internacional, Robinson (1996) afirma que também nessa esfera a hegemonia se dá por meio do controle da sociedade civil - sobretudo no caso das ingerências estrangeiras em países periféricos. A partir do final do século XX essa hegemonia foi possível com a emergência de uma classe capitalista transnacional, que conta com apoiadores nos aparatos políticos tanto do Estado quanto da própria sociedade civil para exercer o controle sobre ambos. Esses apoiadores formariam parte das elites políticas tanto nos países centrais quanto nos periféricos. Segundo ele, até então a hegemonia teria sido limitada às relações entre as nações e seus complexos de Estado e sociedade civil entre os países capitalistas industrializados. Assim, haveria uma relação de dominação hegemônica entre os países centrais; porém, no caso das relações entre estes e as sociedades periféricas, estas ainda eram mantidas quase completamente com base na coerção, por meio dos sistemas colonial e neocolonial. A partir da década de 1980 e 1990, com os processos de democratização nos países subdesenvolvidos, essa dominação já não seria baseada quase exclusivamente na coerção, mas sim pelo consenso, com as "intervenções políticas" dos Estados das sociedades centrais (sobretudo das elites políticas norte-americanas) nos diversos grupos da sociedade civil dos países periféricos (ROBINSON, 1996).

Desse modo, Robinson (1996) afasta-se dos demais autores neomarxista por trabalhar com o conceito de hegemonia como sendo uma questão especificamente de relações de classe mesmo na esfera internacional (ou transnacional, conforme ele afirma). Nesse sentido, as "intervenções políticas" nos países periféricos seriam realizadas por frações de elites, especificamente aquelas ligadas ao processo de tomada de decisão em política externa no âmbito do Estado e aos elementos das sociedades civis existentes para gerar consenso nessa esfera social. Entretanto, conforme o próprio autor atesta, a influência política dessas elites norte-americanas no desenvolvimento dos Estados dos países periféricos também é outra dimensão do controle político exercido por suas elites sobre os sistemas políticos das

sociedades subdesenvolvidas. Assim, esses grupos também buscam influenciar na condução dos processos referentes aos aparatos estatais (incluindo aí os aparelhos repressivos, como as Forças Armadas e a polícia), uma vez que estes serão importantes no controle social sobre as classes subalternas. Assim, mudanças no formato do Estado - e das instituições que o compõem - também são um aspecto importante para a compreensão do processo de hegemonia a nível internacional.

### 2.2.2 Relações entre hegemonia e transformação militar na América Latina

Tendo sido revista essa literatura sobre o conceito de hegemonia aplicado às relações internacionais, é importante esclarecer três questões: primeiro, o entendimento sobre Estado de que parte este trabalho; segundo, o conceito de hegemonia que melhor se adéqua a uma explicação sobre o fenômeno da transformação militar nos países latino-americanos e, por fim, o modo como esses dois conceitos podem ser relacionados para uma melhor compreensão da influência norte-americana sobre os processos de transformação por que têm passado as Forças Armadas na América Latina e, com base nesse referencial teórico, embasar as análises que serão realizadas sobre a influência dos EUA nos casos da Colômbia e do México no período pós-Guerra Fria.

Primeiramente, o entendimento sobre Estado é fundamental para este estudo, uma vez que é com base nessa ideia que se pode compreender melhor o papel das Forças Armadas enquanto aparato estatal; desse modo, explicitar tal entendimento é fundamental para a execução desta pesquisa. Além disso - e talvez ainda mais importante -, é preciso deixar claro o modo como esse trabalho compreende o Estado naquilo que os autores de Relações Internacionais compreendem como sendo o "sistema internacional". Via de regra, muitos trabalhos que analisam as Forças Armadas e o Estado de maneira geral partem da abordagem weberiana do sistema político, entendendo o Estado como sendo uma entidade territorial, dotada de uma população e baseada no conceito jurídico de soberania e que busca deter o monopólio legítimo do exercício da coerção. Partindo dessa lógica, o Estado é compreendido pelos autores das correntes teóricas "tradicionais"<sup>9</sup> das Relações Internacionais como sendo uma unidade relativamente coesa, respondendo aos constrangimentos e incentivos do sistema internacional. Para essas tradições, o Estado é tratado como a unidade de análise e principal

---

<sup>9</sup> Neste trabalho, serão consideradas as tradições teóricas "clássicas" das Relações Internacionais o Neorealismo e o Neoliberalismo (em suas diversas subdivisões).

ator a nível internacional. Apesar das divergências sobre sua importância (sobretudo a partir do final do século XX e na fase de globalização da economia internacional) colocadas principalmente por autores neoliberais, como aquelas elaboradas por Keohane e Nye (2011), ainda assim o Estado continua sendo o principal referente para as análises das relações internacionais.

Apesar disso, alguns autores questionam a validade dessa interpretação do Estado como sendo o principal ator no sistema internacional, sobretudo segundo tem sido postulado pelas tradições neorrealistas e neoliberais (WENDT, 2004; ROBINSON, 1996). Nesse sentido, foi visto que os autores neomarxistas, como Wallerstein (1996), Arrighi (1996) e Robinson (1996) possuem uma compreensão diferente do Estado a nível tanto interno quanto internacional. Nesse sentido, eles seguem a compreensão da teoria marxista de que os Estados são entidades ou estruturas estabelecidas no processo do surgimento do capitalismo histórico e que tem sido funcionais para o processo de acumulação de capital, sobretudo na criação de uma ordem social estável utilizando-se tanto da ideologia quanto dos aparelhos repressivos para que a relação entre classes seja benéfica aos interesses das classes capitalistas e de seus aliados. No entanto, alguns autores, como Arrighi (1996) possuem uma visão mais "híbrida" sobre a natureza estatal, conquanto não expresse isso de maneira explícita. No entendimento de Arrighi os Estados comportam-se tanto como estruturas funcionais de classe para a construção e reprodução de uma ordem social propícia para o processo de acumulação de capital, quanto atores interessados em cooperar e rivalizar com outros Estados.

Esse entendimento também está relacionado com a sua compreensão a respeito da própria natureza do capitalismo histórico a nível internacional, entendido como um sistema composto por diferentes níveis, cada um deles possuindo suas características próprias de funcionamento e os atores específicos que atuam nesses níveis. Desse modo, no desenvolvimento deste trabalho, a definição de Estado utilizada será no sentido de ser uma unidade com duplo aspecto: por um lado, uma estrutura funcional ao processo de acumulação de capital e instrumentalizado pelas classes detentoras dos meios de produção e, por outro, atores sociais que interagem uns com os outros em busca de interesses específicos que podem (ou não) convergir com os interesses das classes capitalistas.

Esse entendimento do Estado, por sua vez, relaciona-se bem com o explicitado anteriormente sobre o também duplo aspecto das Forças Armadas - enquanto instituições funcionais ao Estado na consecução de seus interesses ou das classes que determinam sua função e como classe ou grupo social dotado de coesão e interesses próprios. Assim, as Forças Armadas podem funcionar tanto como instrumento de poder dos Estados como atores,

quanto como classe social muitas vezes ligada aos interesses das elites econômicas e políticas subordinadas ao capital (mas também tendo elas próprias seus interesses no sistema político).

Outro autor que também entende o Estado como cumprindo esse duplo papel, porém afirmando isso de maneira mais explícita é Biegón (2017) - ainda que usando o conceito de "elites nacionais". O autor analisa as relações entre os EUA e América Latina no pós-Guerra Fria de uma maneira geral e também utiliza o conceito de hegemonia segundo a matriz gramsciana para compreender esse tipo de relação de poder. Nesse sentido, Biegón (2017) também explica sua visão a respeito do papel do Estado e das elites políticas atuando através dele na condução da política externa e, assim, em sua atuação na política internacional. Abordando os dois posicionamentos mais "extremos" de que as elites tomadoras de decisão em política externa estão a serviço de interesses verdadeiramente nacionais ou se estas estão meramente agindo em prol dos interesses do capital transnacional, e dessa forma estabelecendo certa discordância com relação à perspectiva de Robinson (1996), o autor afirma que a resposta para esse problema está em uma espécie de "meio-termo". Nesse sentido, para ele, as elites políticas ligadas às ações de política externa - e, desse modo, o próprio Estado - agem segundo uma "lógica dupla", ou seja, "os Estados Unidos buscam os interesses de seu próprio capital nacional ao mesmo tempo consolidando um sistema econômica global particular nos interesses do capital internacional - que [...] está se tornando cada vez mais transnacional" (BIEGÓN, 2017, p. 35).

Por sua vez, esse entendimento de Estado que foi explicado é importante para a compreensão de outro aspecto fundamental para o referencial teórico deste trabalho, qual seja, o entendimento apropriado de hegemonia para a análise das influências estrangeiras nos processos de transformação militar. Antes de tudo, é importante lembrar que a hegemonia é uma categoria de relação de poder, com determinadas particularidades. Desse modo, entende-se aqui (ao contrário do que os autores mais "clássicos" das Relações Internacionais subentendem em seus trabalhos) que o poder não é um atributo de um determinado ator social, como por exemplo as suas capacidades, mas sim uma relação social (entre dois ou mais indivíduos) na qual um consegue que o outro faça aquilo que, em outras circunstâncias, não faria (DAHL, 1957). Assim, o poder não é detido por um ator social, mas sim exercido. Logo, a hegemonia não está relacionada apenas à assimetria de capacidades materiais entre dois ou mais atores, conforme é indicado por Posen (2001) e Mearsheimer (2003) - apesar de compor a base para que haja esse tipo de relação -, mas sim à utilização dessas bases materiais (e de bases não materiais, como a ideologia e as instituições) para estabelecer uma relação hegemônica com os demais atores sociais do sistema.

Assim, o entendimento de hegemonia proposto pelos autores neomarxistas, sobretudo Robinson (1996) parece ser mais complexa e profunda do que a dos autores neorrealistas e neoliberais. Desse modo, entende-se aqui que a hegemonia é fundamentalmente uma relação entre elites políticas que podem ter seus interesses relacionados com os das elites capitalistas transnacionais - e geralmente têm. Por outro lado, isso não exclui o fato de também ser, em outro nível de abstração, uma relação entre Estados, não se tratando de uma simples subordinação das elites políticas ao capital transnacional. Ademais, segue-se também neste trabalho o esquema proposto por Biegón (2017), que trata a hegemonia como um fenômeno que ocorre envolvendo não apenas uma única dimensão do poder (econômica), mas sim mais de uma e que estas são inter-relacionadas e se reforçam mutuamente. Assim, Biegón (2017) afirma que as dimensões de poder em que se manifesta a relação hegemônica são quatro: estrutural (econômica), coerciva (militar), institucional (política) e ideológica.

Por fim, cabe entender qual a relação entre o conceito de hegemonia adotado e a transformação militar nos países latino-americanos - especificamente em relação à influência norte-americana nesses processos -, bem como explicar o porquê de esse ser o conceito de hegemonia mais adequado para se entender as relações de poder entre EUA e América Latina na área militar (e, dessa forma, nos casos da Colômbia e do México). Em primeiro lugar, ao observar as relações entre Estados Unidos e os países da América Latina desde meados do século XIX e início do XX, o que se vê, além de uma grande assimetria em termos de capacidades materiais (econômicas e militares), é a utilização destas por parte das elites políticas norte-americanas, em conjunto com as empresariais e militares, para criar estruturas de dominação em diversas dimensões de modo a beneficiar essas mesmas elites - e o processo de acumulação que tem se dado nos EUA.

Ao mesmo tempo, esse processo deve ser entendido como uma relação entre atores sociais que agem de modo muitas vezes transnacional, constituindo-se em grande medida em uma relação entre elites. No caso das relações militares, estas apresentam-se como uma das dimensões dessa relação de poder e tem se dado por meio de influências nos aparatos militares dos Estados latino-americanos - de maneira variada entre os países, mas sempre presente em alguma medida. Além disso, essas relações também envolve a internalização do sistema de dominação aos atores subordinados, não apenas em termos de garantir a aceitação dos Estados e de suas elites políticas, mas também de garantir o consentimento de grande parte dos integrantes das sociedades civis desses países, e isso utilizando-se inclusive de mecanismos ideológicos para tornar esse bloco coeso.

Como foi dito, uma relação hegemônica envolve várias dimensões e dentre elas há a dimensão militar que, em grande parte da literatura sobre relações entre EUA e América Latina tem sido, juntamente com a dimensão econômica, a base dessa hegemonia (BAGLEY; ROSEN; KASSAB, 2015; TULCHIN, 2016; O'KEEFE, 2018). No que se refere especificamente ao aspecto militar, este tem sido tratado unicamente do ponto de vista da coerção. Mesmo Biegon (2017), tendo elaborado uma abordagem alternativa sobre a hegemonia norte-americana na América Latina, não deixa de tratar a dimensão militar da hegemonia unicamente do ponto de vista do papel coercitivo das Forças Armadas e dos demais órgãos de segurança dos EUA. Essa visão é compreensível, na medida em que as Forças Armadas são via de regra um instrumento de repressão e de coerção utilizado para neutralizar quaisquer ameaças à ordem social interna, incluindo movimentos de resistência das classes subalternas (ROBINSON, 1996); porém, é necessário ter em vista que a esfera militar da hegemonia também envolve determinados aspectos consensuais entre os grupos dominantes e os subordinados.

Nesse sentido, apesar de não ser separável do aspecto coercitivo na realidade concreta, em termos de abstração, pode-se considerar essa dimensão consensual da hegemonia na área militar como composta por três mecanismos principais. Uma primeira dimensão que pode ser considerada é a tecnológica. Essa se dá por meio do controle tecnológico que os grupos dominantes possuem e que disponibilizam para os grupos (Forças Armadas) subordinados a fim de alcançar dois objetivos fundamentais: garantir a anuência dessas forças ao sistema de dominação e influenciar um dos aspectos dessas Forças Armadas, ou seja, o de suas capacidades, estabelecendo uma dominação sobre elas com base no controle do fornecimento de equipamentos de defesa e também moldando a própria doutrina e estrutura organizacional por meio da penetração dessas novas tecnologias, conforme identificado por Kaldor (1982) e por Jaguaribe (2017). Essa situação pode ser vista, por exemplo, nos programas de assistência de segurança que o governo norte-americano tem estabelecido com os países latino-americanos desde o final da Guerra Fria e até as primeiras décadas do século XXI, como são os casos do Plano Colômbia, iniciada em 2000, e da Iniciativa Mérida (México), que teve começo em 2007. Ambos programas envolveram transferência de equipamentos militares, como aeronaves, sensores baseados em terra, equipamentos de inteligência, dentre outros.

Um segundo nível seria o que pode ser chamado de institucional. Esse mecanismo consensual, como seu nome já demonstra, envolveria a criação de instituições, regimes e outras iniciativas quase institucionais (como fóruns multilaterais, encontros periódicos,

dentre outros). Essa dimensão estaria relacionada com a busca por vincular as Forças Armadas dos países subordinados a um projeto político mais amplo, gerando assim certa anuência por parte das elites políticas e militares aos interesses dos tomadores de decisão em política de defesa do país dominante. Exemplos práticos disso nas relações EUA e América Latina são as instituições que compõem o sistema interamericano, como o Organização dos Estados Americanos (OEA), a Junta Interamericana de Defesa (JID) e o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) - todos criados no contexto da Guerra Fria, porém operacionais e até renovados após o fim do conflito bipolar -, as Conferências de Ministros de Defesa das Américas (CMDA), inauguradas na década de 1990 e até mesmo as Cúpulas das Américas.

Por fim, uma terceira dimensão de geração de consenso na área militar da hegemonia é a ideológico-doutrinária. Essa dimensão está relacionada com a propagação das doutrinas das Forças Armadas da potência hegemônica para as do país subalterno. Entretanto, diferentemente do que alguns autores podem interpretar ao adotar uma visão mais institucionalista das Forças Armadas, esse processo mais do que uma mera formalidade técnica, trata-se de algo eminentemente político. Desse modo, ao propagar suas doutrinas militares para as forças dos países subordinados, as elites políticas e militares do país dominante estão também propagando sua visão política, determinando nesse processo quem são os inimigos a serem combatidos, que ordem social é preferível e deve ser defendida, como se deve operar para combater o inimigo, dentre outros aspectos. Além do mais essas doutrinas não se tratam de um mero aspecto formal para a determinação do cumprimento do papel e das missões das Forças Armadas, mas sim uma forma de ideologia que é produto dos interesses políticos das classes dominantes na potência hegemônica. Assim, durante a Guerra Fria, a Doutrina de Segurança Nacional utilizada pelas Forças Armadas dos países latino-americanos estava atrelada aos interesses políticos das elites norte-americanas - sobretudo de não permitir que a ordem social de algum país fosse alterada de modo a prejudicar os interesses dos capitais estrangeiros e de outros interesses das classes dominantes estadunidenses.

Portanto, ao influenciar os processos de transformação das Forças Armadas latino-americanas, as elites políticas dos EUA alteram esses três mecanismos fundamentais de geração de consenso na área militar a fim de manter sua hegemonia nessa dimensão - o que, por sua vez, está relacionada com o caráter mais estrutural dessa relação de poder, bem como suas outras dimensões, como foi dito anteriormente. Assim, a influência estrangeira - neste caso, a norte-americana - nos processos de transformação dos países latino-americanos deve

ser entendida como um instrumento de exercício da hegemonia pelas classes dominantes - aqui, especificamente as elites políticas e militares. Esse instrumento por sua vez está relacionado ao controle de um dos mecanismos de perpetuação da ordem social vigente, qual seja, um dos componentes do aparato repressivo dos Estados subordinados, que são usados para reprimir qualquer tentativa de mudança ou instabilidade na ordem social, que possa minar os interesses econômicos e políticos das classes dirigentes (sobretudo aqueles relacionados à acumulação de capital).

### **2.3 Conclusões parciais**

Este capítulo teve por objetivo desenvolver um referencial teórico para a partir dele analisar as influências norte-americanas nos processos de transformação militar da Colômbia e do México no pós-Guerra Fria. Desse modo, foi feita uma revisão de literatura sobre os temas de transformação militar, tanto no que se refere à literatura desenvolvida por autores a partir de abordagens teóricas e dos estudos de caso dos países desenvolvidos, quanto às obras que tratam sobre o papel (e as missões) das Forças Armadas nos países latino-americanos a partir dos processos de democratização nas décadas de 1980 e - especialmente - de 1990.

A partir dessa revisão, buscou-se compreender o estado da arte da literatura sobre o tema e, ao mesmo tempo, identificar lacunas e inadequações nos trabalhos existentes, a fim de saber em que sentido poderia se avançar na discussão sobre o tema. Por meio de revisão de literatura, observou-se três principais lacunas e inadequações nas análises desenvolvidas sobre transformação militar na América Latina: a importação (muitas vezes acrítica) de instrumentais analíticos formulados no contexto dos países desenvolvidos; a visão majoritariamente institucionalista sobre as Forças Armadas e seus processos de transformação; e a pouca referência às influências estrangeiras nesses processos - e geralmente sem inseri-los em um contexto mais amplo de relações de poder a nível internacional.

Desse modo, em primeiro lugar, foi escolhido aqui uma definição que melhor representasse o fenômeno das alterações nos aparatos militares dos Estados latino-americanos. Essa definição - transformação militar - foi identificada com mudanças no papel das Forças Armadas, o que implica em mudanças também nas missões que elas desempenham, a partir de alterações em três aspectos: estrutura organizacional, capacidades materiais (equipamentos tecnológicos) e sistema doutrinário. Além disso, parte-se aqui de um entendimento das Forças Armadas como possuindo uma dupla natureza: por um lado,

institucional, servindo aos interesses das elites políticas - atuando a nível estatal -, principalmente de manutenção da ordem social vigente; por outro, de ator social, especificamente, como grupo social coeso (ainda que não homogêneo) e com interesses e objetivos próprios;

Também foi identificado neste trabalho que a influência militar estrangeira (particularmente dos EUA) sobre os processos de transformação das Forças Armadas latino-americanas faz parte de um contexto mais amplo de relações de poder. A partir daí, foi feita uma revisão de literatura sobre o conceito de hegemonia, a fim de identificar se esse conceito seria compatível com o fenômeno que iremos analisar. Assim, na literatura sobre hegemonia nas Relações Internacionais, compreendeu-se que o conceito de hegemonia que melhor se serviria para abordar as influências estrangeiras na transformação militar das Forças Armadas dos países latino-americanos era a desenvolvida por autores da tradição neomarxista, particularmente Arrighi (1996), Robinson (1996) e Biegon (2017). Por um lado, um aspecto da hegemonia é a utilização das bases materiais para integrar as classes subordinadas ao sistema de dominação das classes dirigentes por meio tanto do uso de meios coercitivos pelos aparatos repressores do Estado, quanto por meio da construção de consenso através de instituições e da ideologia (ROBINSON, 1996).

Por outro, a hegemonia é melhor entendida como uma categoria de relações de poder que se manifesta por meio de dimensões variadas, aqui destaca-se quatro: coercitiva, estrutural, institucional e ideológica (BIEGON, 2017). Ao seu turno, a dimensão da hegemonia ligada ao exercício do poder militar deve ser entendida não apenas de maneira coercitiva, mas também por meio da criação, manutenção e modificação nos mecanismos de geração de consenso, sendo estes fundamentalmente de três dimensões: tecnológica, institucional e doutrinária. Desse modo, identifica-se a influência norte-americana na transformação das Forças Armadas latino-americanas como um processo que envolve alterações em uma ou mais dessas três dimensões, que também se relacionam com os três aspectos constitutivos das Forças Armadas.

Além disso, vê-se desse modo, que essa influência estrangeira é uma manifestação de relações de poder do tipo hegemônicas e, dessa maneira, pode ser entendida como um instrumento de "intervenção política" em um aspecto fundamental para perpetuação da ordem social vigente, qual seja, as Forças Armadas enquanto componentes do aparato de repressão do Estado. Desse modo, pode-se embasar teoricamente a afirmativa da hipótese inicial deste trabalho de que as influências estadunidenses sobre as transformações das Forças Armadas dos Estados latino-americanos têm o objetivo de garantir a estabilidade da ordem

interna dessas sociedades - o que também é benéfico para os interesses das elites políticas e econômicas norte-americanas -, sendo as suas alterações ao longo do tempo ajustes realizados para a manutenção desse fim.

### **3 INFLUÊNCIA NA TRANSFORMAÇÃO MILITAR DA COLÔMBIA (1998-2018)**

A partir da década de 1990, dois fenômenos marcaram a sociedade colombiana: por um lado, a adoção de um conjunto de medidas econômicas pelas elites políticas colombianas, que também foram implementadas por suas contrapartes em outros países latino-americanos e ficaram conhecidas como neoliberalismo. Por outro lado, houve uma intensificação da influência das elites políticas norte-americanas sobre as Forças Armadas do país andino, que teve como principal iniciativa institucional o Plano Colômbia, vigente entre 2000 e 2016. Desse modo, o objetivo do presente capítulo é demonstrar que, a influência norte-americana nos dois processos de transformação militar - 1998 a 2010 e 2011 a 2018 - envolveu uma conjugação de interesses entre as elites políticas dos EUA e da Colômbia na busca por manter uma ordem interna estável, com utilização das Forças Armadas do país latino-americano para a repressão da oposição interna (armada e desarmada).

No procedimento da análise, o capítulo iniciará com uma descrição sobre o contexto político da Colômbia nas décadas de 1990 a 2000 para melhor compreensão de duas questões: a emergência de um projeto neoliberal implementado pelas elites políticas colombianas - com a consequente reação que gerou em determinados setores da sociedade civil; e a nova política de segurança dos EUA para o período pós-Guerra Fria e de redemocratização dos países latino-americanos - o que é essencial para a compreensão da influência nos processos de transformação tanto das forças armadas da Colômbia, quanto do México. Na segunda seção, será discutido o tipo de influência que os EUA tiveram no processo de transformação da Colômbia entre 1998 e 2010 - que, como será visto, teve como foco principal a repressão não só os grupos guerrilheiros remanescentes (FARC e ELN), mas também setores da sociedade civil que reagiram às políticas neoliberais. Já a terceira seção abordará a influência estadunidense no processo de transformação militar, entre os anos de 2011 e 2018 - que tem sido voltado primordialmente para a garantia do controle territorial de áreas do país antes sob domínio das guerrilhas, por meio de implementação de processos de desenvolvimento socioeconômico e instalação de outras instituições estatais. Por fim, será realizada uma síntese dos desenvolvimentos analíticos deste capítulo na seção de conclusão parcial.

#### **3.1 Neoliberalismo na Colômbia e política de segurança dos EUA no pós-Guerra Fria**

A implementação das políticas neoliberais na Colômbia se iniciou no final da década

de 1980, durante o governo Virgilio Barco<sup>10</sup> (1986-1990) e se intensificaram a partir do governo de César Gaviria (1990-1994) e nas administrações seguintes. Nesses governos, houve a ascensão das coalizões políticas neoliberais, favoráveis a uma maior integração do país ao mercado internacional, sobretudo por meio de medidas de desregulamentação do mercado interno e de menor controle estatal sobre os fluxos de capitais e de mercadorias e serviços. Além desses grupos políticos, durante a década de 1990, "diferentes organizações de planejamento político e universidades ligadas às empresas transnacionais desempenharam papéis importantes no desenvolvimento intelectual e recrutamento político de tecnocratas, líderes partidários e intelectuais que chegaram ao poder" (AVILÉS, 2006, p. 52). Segundo Estrada (2006), a criação da ordem neoliberal na Colômbia nas décadas de 1990 e 2000 envolveu uma produção de normatividade, ou seja, de incorporação de seus princípios nos ordenamentos jurídicos do país. Isso se deu tanto para revestir a implementação do neoliberalismo no país de um caráter democrático - tendo esse projeto político-econômico uma natureza autoritária -, uma vez que atendia as regras do jogo democrático, quanto para a consolidar essas políticas em normas estatais.

Por sua vez, a criação da ordem neoliberal na Colômbia iniciou-se com o *Programa de Modernización de la economía colombiana*, de 22 de fevereiro de 1990, no momento de transição do governo Barco para o de Gaviria. Esse programa determinava um conjunto de normas econômicas destinadas à desregulamentação e maior abertura da economia nacional, mediante modificações nas leis trabalhistas, programas de privatização, diminuição de tarifas de importação, dentre outras medidas (COLOMBIA, 1990). Durante essa década e seguinte, a montagem desse projeto no país andino incluiria cinco momentos principais: 1) desenho e implementação de reformas estruturais tendentes à desregulamentação da economia (1990-1991) - com o mencionado programa de modernização fazendo parte dele -; 2) formulação da Constituição econômica (1991); 3) aprofundamento da desregulamentação econômica por meio do desenho e da implementação de reformas legais segundo o mandato constitucional (1992-1998); 4) ordenamento para a gestão da crise e o reforço da desregulamentação econômica e disciplina fiscal (1999-2004) e 5) supranacionalização da ordem jurídica econômica através da assinatura de tratados de livre-comércio, sobretudo com os EUA (ESTRADA, 2006). Dessa maneira, é perceptível que a implementação do projeto neoliberal na Colômbia não se deu apenas na década de 1990, tendo abrangido os governos posteriores,

---

<sup>10</sup> Importante ressaltar que antes de assumir a Presidência da República, Virgilio Barco ocupou os cargos de Diretor Executivo do Banco Mundial e Embaixador nos EUA.

inclusive os de Ernesto Samper (1994-1998), Andrés Pastrana (1998-2002) e Álvaro Uribe (2002-2010) - tendo continuado nas duas administrações de Juan Manuel Santos (2010-2018) e na atual gestão de Iván Duque (2019- ).

De acordo com Estrada (2006), a reconfiguração do bloco de poder na Colômbia que levou à emergência da coalizão política neoliberal teve como principais causas internas: o enfraquecimento estrutural da economia cafeeira, a obsolescência de alguns setores da indústria, o atraso e a estagnação da agricultura capitalista, a emergência da economia das drogas e o crescimento da importância das atividades financeiras no país. Em termos de ações, as elites políticas colombianas implementaram programas de ajuste estrutural, guiados pelas instituições financeiras internacionais, sobretudo o Fundo Monetário Internacional (FMI). Martínez-Álvarez (2014) afirma que a implementação desse modelo econômico no país tem se dado por meio de uma série de reformas: reformas na Constituição de 1991, privatizações, reforma trabalhista, flexibilização trabalhista, reforma tarifária, reforma portuária, dentre outras.

Nesse sentido, durante as décadas de 1990 e de 2000, as elites colombianas realizaram uma série de privatizações, sobretudo por meio de empresas de capital misto (privatizações parciais), com vistas a amenizar as reações populares. Dessa forma, tem-se aberto as portas para que diversas empresas estrangeiras, sobretudo as de caráter transnacional, sejam implementadas no país (MARTÍNEZ-ÁLVAREZ, 2014). Essa política ocorreu principalmente com o *Programa de Privatización para Colombia*, de 1991, em que se planejava a privatização de cerca de 190 empresas públicas, de setores como o manufatureiro, mineiro, agrícola, de transporte, militar, financeiro, de serviços públicos, comunicações, dentre outros. Segundo o documento, dentre os principais objetivos das privatizações estariam a diminuição do déficit fiscal do Estado colombiano e o aprofundamento e ampliação do mercado de capitais, ou seja, atração de investimentos em carteira. Um dos resultados principais desses processos para o mercado de trabalho foi o crescimento da terceirização dos trabalhadores, bem como de sua informalidade (MARTÍNEZ-ÁLVAREZ, 2014).

Por meio das alterações nas legislações trabalhistas nas décadas de 1990 e início de 2000, foram gerados dois principais resultados: em primeiro lugar, foi verificado um aumento expressivo do desemprego, que foi de 10,1% para 20,5% entre 1991 e 2000 (WORLD BANK, 2020). Em segundo lugar, houve um aumento da precarização dos trabalhos formais, por meio das legislações de flexibilização trabalhista, impondo restrições a contratos de trabalho, redução de salários e aumento da facilidade de demissões (devido à redução das

indenizações), além da permissão de contrato de trabalhadores temporários. Além disso, as elites políticas colombianas passaram a abrir o mercado interno por meio da diminuição das tarifas de importação, o que acabou por provocar a falência de empresas nacionais e o consequente número de desempregados (MARTÍNEZ-ÁLVAREZ, 2014). Essa política comercial teria como um de seus momentos-chave a assinatura do acordo de livre-comércio entre EUA e Colômbia em 2006<sup>11</sup>. Além disso, Avilés (2008) afirma que essas reformas neoliberais também tiveram impacto significativo sobre a população rural, contribuindo para o aumento do deslocamento interno de trabalhadores agrícolas, a concentração fundiária e o aumento da participação na produção de cultivos ilícitos (sobretudo de coca). Outro ponto importante é o predomínio dos capitais transnacionais nos setores de mineração e de extração de petróleo no país, que se intensificaram com o influxo de capitais estrangeiros que se seguiu à desregulamentação dos fluxos de capitais.

Em face aos resultados deletérios para as classes trabalhadoras e as camadas mais pobres da sociedade colombiana produzidos por essas políticas econômicas, durante as décadas de 1990 e 2000, houve importantes mobilizações de setores sociais em reação ao projeto neoliberal em curso. Desse modo, observou-se manifestações e protestos de líderes sociais, sobretudo ligados à área de Direitos Humanos, trabalhadores sindicalizados e políticos de esquerda. Além disso, as próprias guerrilhas manifestaram-se contrariamente à implantação do projeto neoliberal no país (AVILÉS, 2008). Além disso, contra essas políticas econômica foram organizados diversos processos coletivos de resistência e luta social, postas em marcha por grupos sociais marginalizados ou prejudicados pelas reformas neoliberais, como comunidades de bairro nas cidades, comunidades negras e indígenas ou de comunidades camponesas ao longo do território colombiano (NIETO, 2011). Por outro lado, "essas ações coletivas são lideradas pelos dirigentes naturais das ditas comunidades, contando com o acompanhamento de algumas ONGs nacionais e internacionais e da Igreja Católica especialmente" (NIETO, 2011, p. 135). Assim, por exemplo, entre 2002 e 2008 - durante o auge do governo Uribe - houve foi observado um pico de mobilizações sociais, chegando a uma média de 643 por ano (NIETO, 2011).

A reação que se seguiu a essas manifestações nas décadas de 1990 e 2000 foram fundamentalmente de repressão política, inclusive com utilização das Forças Armadas e, muitas vezes, de maneira coordenada com os grupos paramilitares. Assim, foram registrados

---

<sup>11</sup> Apesar de ter sido assinado no governo Uribe, esse acordo só começou a ser implementado na administração Santos, a partir de 2012.

o desaparecimento de diversos trabalhadores (e sobretudo líderes) sindicais, assassinatos de líderes sociais<sup>12</sup>, sobretudo aqueles que atuavam nas áreas rurais do país, como defensores dos Direitos Humanos e das comunidades afrocolombianas, indígenas e camponesas, mortes de lideranças políticas de oposição, como a de Luís Carlos Galán e dos membros da *Unión Patriótica*, em que cerca de 4.000 membros foram assassinados por setores das Forças Armadas e dos grupos paramilitares. As pressões desses últimos também resultaram em um deslocamento massivo de camponeses, o que acabou por beneficiar membros das elites latifundiárias do país e empresas mineradoras (AVILÉS, 2017). Assim, a atuação dos grupos paramilitares também acabou sendo incorporada à ação estatal de combate às resistências sociais organizadas sem envolver-se diretamente, principalmente por meio das ligações entre membros do Exército com unidades paramilitares, inclusive na perpetração de massacres a comunidades camponesas (STOKES, 2005).

Essa utilização do aparato coercitivo do Estado colombiano pelas elites políticas contra as mobilizações da sociedade civil resistentes ao projeto neoliberal tem sido parte de uma ação extensiva do Estado colombiano no conflito armado interno, destinado sobretudo a combater os grupos guerrilheiros remanescentes desde a década de 1990. A esse tipo de ação Meger e Sachseder (2020) denominam "neoliberalismo militarista", sendo uma das marcas do sistema político colombiano. Esse conceito foi baseado no de "neoliberalismo autoritário", elaborado por Tansel (2017), segundo o qual esse projeto político-econômico, longe de ser democrático, reforça práticas estatais coercitivas que disciplinam, marginalizam e criminalizam forças sociais que lhe são opostas. Já no neoliberalismo militarista, as autoras afirmam que "os interesses das classes da elite, dos atores paramilitares e do Estado colombiano têm convergido de modo a permitir a terceirização da violência do neoliberalismo autoritário para atores não-estatais" (MEGER; SACHSEDER, 2020, p. 2). Desse modo, no conflito colombiano, as forças estatais e paramilitares têm agido coordenadamente para combater os grupos organizados da sociedade civil (armados ou não) que se opõem ao projeto das elites colombianas - o que tem caracterizado o processo de acumulação de capital na Colômbia (HRISTOV, 2014).

Por sua vez, o conflito armado colombiano passou por um período de recrudescimento a partir da segunda metade da década de 1990, depois de haver certo período

---

<sup>12</sup> A morte de lideranças sociais no interior da Colômbia é uma prática que tem se acentuado nos últimos anos, com a assinatura do Acordo de Havana, entre o Estado colombiano e o as FARC. O mesmo tem ocorrido com ex-guerrilheiros que passaram pelo processo de desmobilização e desarmamento (PREM *et al.*, 2018; ALVARADO, 2019)

de estabilidade com a desmobilização de alguns grupos guerrilheiros entre a década de 1980 e a primeira metade da de 1990<sup>13</sup>. Durante esse momento, as duas guerrilhas remanescentes, as FARC e o ELN intensificaram suas ações, bem como aumentaram suas estruturas de combate. Em relação à primeira, em 1993, foi realizada a VIII Conferência, cuja principal decisão foi a de construir um exército guerrilheiro capaz de impor derrotas estratégicas às Forças Armadas do Estado colombiano. Para realizar esse objetivo, foram criados blocos regionais e comandos conjuntos, bem como companhias móveis de combate. Também foi reafirmada a necessidade de urbanizar a guerra, através da criação das "milícias bolivarianas" (PIZARRO, 2006; PÉCAUT, 2010).

Com essas mudanças a nível organizacional, pode-se dizer que "a descentralização das FARC, mediante os blocos e os comandos conjuntos, respondia à necessidade de regionalizar a organização com vistas a seu crescimento e controle territorial" (PIZARRO, 2006, p. 107). Além disso, o grupo armado passou a diversificar sua área geográfica de atuação, concentrando-se nos centros de poder mais importantes do país, além de terem fortalecido suas milícias urbanas. Por outro lado, verificou-se um aumento de sua organização, com a criação de 65 frentes distribuídas em sete blocos em 1998, composta por um total de aproximadamente 17.000 combatentes. Em 2002, o número de guerrilheiros tinha alcançado a marca de aproximadamente 22.000, reforçados por cerca de 5.000 efetivos pertencentes a milícias urbanas (RABASA; CHALK, 2001; PÉCAUT, 2010).

Também é importante mencionar que entre a segunda metade da década de 1990 e o início de 2000, as FARC encontravam-se em um estágio de transição de uma "guerra de guerrilhas" para uma "guerra de movimentos", ou seja, estavam passando de uma fase caracterizada por ações de pequeno porte, compostas basicamente de emboscadas contra tropas do Exército Nacional, para outra em que eram utilizadas unidades maiores, com centenas de indivíduos e que operavam por meio de choques frontais com a força terrestre colombiana (MARTÍNEZ, 2008). Também é importante ressaltar que a partir de meados da década de 1990, as FARC também passaram a envolver com o narcotráfico, por meio da cobra de "taxas" sobre os produtores - e até mesmo com a exportação do produto<sup>14</sup> (PÉCAUT, 2010).

Com relação ao ELN, em 1996, essa guerrilha realizou seu III Congresso, onde

---

<sup>13</sup> Algumas das guerrilhas que passaram por processos de desmobilização nesse momento foram *Quintín Lame*, EPL e M-19 (PÉCAUT, 2010).

<sup>14</sup> Entretanto, segundo Stokes (2005) a quantidade de cocaína exportada por membros das FARC não chegava aos níveis das AUC.

começou-se a pensar na construção de um poder popular, buscando articular a estratégia militar com a institucionalização do poder - incluindo a tomada do poder do Estado (AGUILERA, 2006). Em termos militares, até o final da década de 1990, o grupo guerrilheiro ampliou sua zona de presença geográfica, através do aumento de suas frentes e do número total de seus efetivos: entre 1989 e 1991, foram formadas 22 frentes no total; em 1998, a quantidade de frentes de guerra era de cinco, chegando a 35 frentes, cuja localização era determinada por fatores de ordem econômica, militar e política, principalmente nas zonas exportadoras de produtos agrícolas. Assim, o objetivo tático do ELN era simultaneamente dispersar as Forças Armadas e cobrir zonas rurais e urbanas, evitando dessa forma confrontos diretos com o Exército (ECHANDÍA, 1999).

Entre 1998 e 2002 o ELN também apresentou avanços táticos significativos. Enquanto no primeiro ano seu contingente era de 3.500 combatentes, no último já alcançava 4.500 (AGUILERA, 2006). Apesar de não ter evoluído para um esquema de guerra de movimentos tal como as FARC, o grupo guerrilheiro continuou a realizar uma série de ações armadas, obedecendo a uma "estratégia econômica", que consistia basicamente em ataques a infraestruturas energéticas, de comunicação e de transporte, além de propaganda armada e sequestros de pessoas e aeronaves. Diferentemente das FARC, que retirava parte de seus recursos do controle sobre regiões produtoras de cocaína, grande parte de seus recursos econômicos vinha da cobrança sobre áreas especializadas na produção de petróleo. No entanto, diferentemente de sua contraparte, o ELN passava por um processo de enfraquecimento estratégico nesse período, comparativamente às FARC e até mesmo às AUC. Além das relações conflituosas com as FARC e os paramilitares, problemas de divisão interna e desarticulação entre essas suas estruturas urbanas dificultaram potenciais avanços guerrilheiros - isso tudo somado à diminuição no número de territórios sob o comando da guerrilha (ECHANDÍA, 2013).

Desse modo, entre década de 1990 e a primeira metade da seguinte, além das mobilizações sociais existentes na Colômbia contra o projeto neoliberal, o conflito armado envolvendo o Estado e os grupos guerrilheiros também passou por uma intensificação, com o avanço estratégico das FARC sobre as tropas estatais até 1998. Desse modo, no final dos anos 1990, o governo colombiano exercia controle efetivo sobre cerca de 40% do território nacional, estando o sul do país sob controle das FARC (ARCINIEGAS, 2014). Também é importante ressaltar que nesse período, o discurso da guerrilha era fortemente contrário às reformas neoliberais em curso no país, destacando no comunicado intitulado *A la comunidad nacional e internacional* o papel das lutas sociais e populares, incluindo a reação armada ao

neoliberalismo (PINHEIRO, 2015). Desse modo, as mobilizações populares e a luta armada dos grupos guerrilheiros - e sobretudo a última - significavam um importante obstáculo à plena realização do projeto neoliberal por parte das elites políticas colombianas (estando essas últimas vinculadas às elites transnacionais, sobretudo sediadas nos EUA). Assim, fazia-se necessário um fortalecimento do aparato coercitivo estatal - particularmente de seu componente militar - para fazer frente a essas ações de setores da sociedade civil.

Por fim, cabe ressaltar que outro componente importante do conflito armado colombiano eram os grupos paramilitares. Estes surgiram como grupos financiados sobretudo pelas elites agrárias regionais e locais, a fim de coibir os avanços dos grupos guerrilheiros sobre os territórios onde encontravam-se seus latifúndios. Entretanto, com a evolução do conflito na década de 1990, esses grupos passaram a ganhar maior autonomia e a serem apoiados por setores das forças públicas, sobretudo do Exército. Desse modo, parte das elites colombianas interessavam-se pela ideia de tornar esses grupos em "guerrilhas de direita", buscando torná-los atores políticos legítimos, inclusive nos processos de negociação com as guerrilhas (VARGAS, 2012). Assim, na década de 1990, foi verificado um "esforço dos grupos de autodefesa para converter-se em um projeto nacional que superasse sua característica fragmentação e especificidade regional, e por legitimar-se com um discurso contrainsurgente atrativo" (VARGAS, 2012, p. 138). Dessa forma, em 1997, foi formada as Autodefesas Unidas da Colômbia (AUC) e que seguiria ativo até 2008, quando foi concluído o processo de mobilização mediante o Acordo de *Santa Fe de Ralito*.

A atuação dos grupos paramilitares, tanto na década de 1980, quanto nas de 1990 e 2000, foi caracterizada pela coordenação com parcelas das elites políticas nacionais e regionais, sem fazer distinções de partidos políticos institucionais - inclusive chegando a cooperar com elites tanto do Partido Liberal quanto do Conservador. Além disso, foram encarados pelo Exército como uma retaguarda estratégica para consolidar um programa antissubversivo nos territórios tomados pela Força Pública. Assim os paramilitares foram utilizados como uma força "policial", destinada à manutenção da ordem social contra os avanços guerrilheiros (GUTIÉRREZ; BARÓN, 2006). Portanto, apesar de considerados atores ilegais no conflito armado, os paramilitares foram criados e incorporados nessa dinâmica com a finalidade de auxiliar as elites colombianas no combate às guerrilhas, inclusive utilizando recursos de "guerra suja" contra ex-guerrilheiros e lideranças sociais e trabalhistas (STOKES, 2005; AVILÉS, 2017). Dessa forma, as AUC também foram incorporados à lógica de repressão necessária à implementação do neoliberalismo no país.

Assim, no final da década de 1990, com a conjugação de interesses das elites políticas

colombianas e das norte-americanas na criação de uma ordem interna estável no país andino, que permitisse a implementação do projeto político-econômico neoliberal e a implantação de empresas transnacionais no bojo desse processo, estavam criadas as condições para uma intensificação nas relações militares entre EUA e Colômbia, particularmente no que tange à influência do primeiro sobre a transformação militar do segundo. Entretanto, como se verá logo adiante, essa influência não ocorreu de uma maneira homogênea durante o período que vai de 1998 a 2018. Antes, obedeceu às mudanças e às acomodações nas relações entre as elites baseadas nos dois países para preservar a ordem social interna colombiana e para efetivar o processo de "pacificação" no país, sendo usado o discurso de "guerra às drogas" e de "guerra ao terror" para justificar essas ações (STOKES, 2005; NEOCLEOUS, 2011).

### **3.2 Influência dos EUA na construção do novo perfil de força contrainsurgente (1998-2010)**

Tendo em vista a evolução do conflito armado, com os ganhos estratégicos das FARC sobre as forças estatais e a retenção de uma capacidade tática mobilizável para causar danos a infraestruturas públicas e privadas por parte do ELN, as elites políticas colombianas decidiram iniciar um processo de transformação das Forças Armadas, que envolveu mudanças a nível organizacional, tecnológico e doutrinário, tornando-as mais eficazes para o confronto com os grupos guerrilheiros. Esse processo iniciou-se em 1998, no primeiro ano do governo de Andrés Pastrana (1998-2002) e encerrou-se em 2010, com o fim do segundo mandato de Álvaro Uribe (2002-2010). Longe de ser homogêneo, esse processo passou por mudanças tanto nas mudanças implementadas nas Forças Armadas quanto na influência estadunidense sobre esse processo.

Antes de falar da influência norte-americana especificamente no caso da transformação militar na Colômbia, é importante compreender a política de segurança dos EUA para a América Latina como um todo nesse momento, ou seja, durante o período pós-Guerra Fria. A partir da administração de Bill Clinton (a primeira a abranger totalmente o período pós-Guerra Fria), as elites políticas norte-americanas colocaram em prática a política externa denominada de "Engajamento e Alargamento" que, como foi mencionado, reafirmava a necessidade de consolidar em todo o sistema internacional o princípios do sistema político democrático liberal e da democracia de mercado (alargamento), sendo portanto necessária a atuação norte-americana por diversos meios - militares, econômicos, diplomáticos, dentre outros - para garantir esse objetivo (engajamento) (LOVEMAN, 2006).

Por sua vez, esse engajamento era justificado pelas elites políticas dos EUA devido ao novo foco das ameaças potenciais ao sistema internacional e ao próprio país. Segundo Ayerbe (2009), "as diversas ameaças do novo cenário eram classificadas como ameaças regionais ou estatais, ameaças transnacionais, proliferação de tecnologias perigosas, Estados falidos, espionagem e ameaças ambientais e de saúde". Desse modo, inaugurava-se um discurso de "ameaça multidimensional" que também seria aplicado nas relações com a América Latina.

Apesar desse discurso, autores como Robinson (1996; 2001) e van Apeldoorn e de Graaf (2014) afirmam que a política externa e de segurança das elites políticas norte-americanas nesse momento baseava-se na consolidação de um novo padrão de acumulação de capital, caracterizado pela transnacionalidade dos fluxos de capital e pelo neoliberalismo. Pode-se dizer então que "sob Clinton uma estratégia de globalização neoliberal foi perseguida em que não apenas o livre comércio, mas também a liberdade dos capitais (dos EUA) foram perseguidos com vigor renovado dentro de um projeto de mercantilização global geral" (VAN APELDOORN; DE GRAAF, 2014, p. 37). Por outro lado, Stokes (2005) afirma que a ação das elites políticas norte-americanas por meio de suas instituições políticas internas e externas (inclusive de caráter coercitivo) objetivam não apenas apoiar os capitais transnacionais, mas também os capitais nacionais norte-americanos.

Nesse sentido, a política de segurança dos EUA de modo geral e para a América Latina, em particular, voltou-se para a proteção desse novo modelo de acumulação, no sentido de garantir que a ordem social interna dos países periféricos mantivesse as condições necessárias para a instalação de empresas transnacionais e nacionais norte-americanas e para a continuação de suas operações. Para isso, foi desenvolvida uma agenda de segurança e mecanismos de influência sobre a constituição (e sobre os processos de transformação) das Forças Armadas dos países latino-americanos, para que garantissem a proteção desse ordenamento interno. É nesse sentido que McSherry (2000), Loveman (2006), Robinson (2008) e Avilés (2008; 2017) vão apoiar a ideia de que os mecanismos de assistência de segurança dos EUA para os Estados latino-americanos - incluindo a influência sobre as elites civis e militares - teriam uma motivação econômica, no sentido de garantir a estabilidade em países que abrigavam fenômenos políticos geradores de instabilidade, como movimentos guerrilheiros (Colômbia, Peru e México) e explosão dos índices de criminalidade e violência (Colômbia, México e América Central).

É nesse sentido que importa falar sobre uma política de segurança estadunidense que busca garantir a continuação da hegemonia de suas elites políticas sobre a América Latina. Essa hegemonia por sua vez seria baseada tanto em mecanismos de controle e influência

sobre a sociedade civil, quanto por meio da influência dos diversos aparatos do Estado, inclusive sobre as Forças Armadas (ROBINSON, 1996; 2008). É nesse sentido que Avilés (2017) vai afirmar que a chamada "guerra às drogas" promovidas por essas elites - e chanceladas por suas contrapartes nos Estados latino-americanos - trata-se de um projeto político destinado a manter a hegemonia dessas classes e grupos sociais (vinculados ao capital transnacional e ao neoliberalismo) destinado a manter esse ordenamento interno estável. Também Neocleous (2011), tratando do conceito de pacificação, afirma que no caso latino-americano e (o que interessa para este trabalho) especificamente no que se refere à Colômbia e ao México, a guerra às drogas tem sido usada para construir ordens sociais internas que garantam a construção e perpetuação de relações sociais capitalistas (sobretudo ligadas ao projeto neoliberal), inclusive por meio da atuação das Forças Armadas<sup>15</sup>.

Portanto, ao falar do caso colombiano, é importante ter em mente o contexto de criação e manutenção de uma ordem regional hegemônica pelas elites políticas norte-americanas - apoiada pelas chamadas "coalizões neoliberais" que assumiram o poder do Estado a partir do final da década de 1980. Essa ordem, por sua vez, baseou-se na influência sobre o processo de transformação das Forças Armadas do país andino, tanto durante o governo Clinton (1993-2001), quanto na administração Bush (2001-2009). Durante esse primeiro período, essa influência se deu principalmente através do chamado Plano Colômbia, por meio do qual foi fornecido às forças estatais colombianas uma massiva quantidade de recursos, na forma de dinheiro, armamentos (e outros equipamentos militares) e treinamento.

No que tange especificamente ao Plano Colômbia, este foi desenvolvido no final da década de 1990, decorrente em grande medida da intensificação do conflito armado, com o crescimento e fortalecimento das FARC - acompanhado de ações armadas do ELN. Em termos de sua elaboração, cabe ressaltar duas questões importantes sobre o papel das elites políticas (e econômicas) da Colômbia e dos EUA: em primeiro lugar, foi continuada a tendência de maior envolvimento de elites militares na assistência de segurança ao país andino (e para outros Estados latino-americanos), como pode ser vista com o grande apoio dado pelo General Barry McCaffrey, diretor do Escritório da Política Nacional para o controle das Drogas e pelo comandante do SOUTHCOM, General Charles Wilhelm. Em relação a essa última instituição, por meio dela o Departamento de Defesa continuou a ganhar maior capacidade de decisão nas políticas de segurança para a América Latina e, neste caso,

---

<sup>15</sup> Neocleous (2011; 2014) propõe que a atuação militar nesse processo está ligada ao objetivo de, ao mesmo tempo, neutralizar os grupos sociais opositores a esse novo sistema socioeconômico e ajudar a construir as instituições necessárias ao funcionamento do processo de acumulação naquela região.

para a Colômbia (TOKATLIAN, 2015).

Em segundo lugar, grande parte da elaboração do Plano Colômbia - e consequentemente, da influência estadunidense sobre a transformação das Forças Armadas colombianas - teve grande patrocínio das elites políticas e econômicas vinculadas ao capital transnacional. Importantes para esse processo foram figuras políticas como o próprio presidente Andrés Pastrana, Jaime Ruiz (chefe do Departamento Nacional de Planejamento), Mauricio Cardenas (também uma das lideranças desse Departamento), Luis Alberto Moreno (embaixador da Colômbia nos EUA) e General Fernando Tapias (comandante das Forças Militares). Do lado norte-americano, pode-se citar figuras como o próprio Bill Clinton, Madeleine Albright (Secretária de Estado), Gen. Barry McCaffrey, Gen. Charles Wilhelm, Thomas Pickering (Subsecretário de Estado para Assuntos Políticos), Sandy Berger (Vice Conselheiro de Segurança Nacional) e Arturo Valenzuela (atuou no Conselho de Segurança Nacional na área de Assuntos Interamericanos). Todos esses indivíduos tinham em algum grau proximidade com empresas ou instituições transnacionais, sendo também próximos de autoridades norte-americanas (ROJAS, 2015; AVILÉS, 2017).

No que se refere ao programa em si, este foi caracterizado neste primeiro momento por um foco muito maior nos aspectos mais "quantitativos" da assistência militar às Forças Armadas colombianas. Ou seja, através dele foi fornecido em quantidades maiores e em um tempo mais curto, armamentos, treinamento contrainsurgente e "antidrogas" e recursos financeiros destinados a apoiar principalmente a transformação militar em curso, bem como a modernização tecnológica da Polícia Nacional e outras questões, como reforma do setor judiciário, proteção de vítimas e deslocados internos e substituição de cultivos ilícitos (ROJAS, 2015). Dos recursos do pacote de assistência de segurança dos EUA, aproximadamente 75% foram destinados à área militar e policial, deixando apenas cerca de 25% para as demais atividades, demonstrando assim a clara ênfase militarista do Plano Colômbia (PIZARRO; GAITÁN, 2006). Dessa forma, Rojas (2015) também afirma que esse programa era composto por dois principais tipos de intervenção: a "dura" (foco no aspecto militar de combate às guerrilhas e os narcotraficantes) e a "leve" (reconstrução das instituições políticas capazes de recriar o ordenamento social e político nas áreas afetadas pelo conflito armado). Durante este processo de transformação militar, a intervenção dura assumiu um caráter prioritário entre as elites políticas norte-americanas.

A seguir, trataremos do processo de transformação militar da Colômbia entre 1998 e 2010, mostrando como esse processo foi influenciado pelos EUA, a fim de estabilizar a ordem interna, sobretudo por meio do enfraquecimento das guerrilhas. Esse período pode ser

divido em duas fases: a de consolidação do perfil contrainsurgente das Forças Armadas colombianas, durante a administração de Andrés Pastrana e o primeiro mandato presidencial de Álvaro Uribe entre 1998 e 2006 e a de início de declínio desse perfil de força, que se deu no segundo mandato de Uribe, entre 2006 e 2010.

### 3.2.1 Consolidação do perfil contrainsurgente (1998-2006)

Durante essa fase, verificou-se o início e o desenvolvimento do processo de transformação das Forças Armadas colombianas destinado ao combate antiguerrilheiro. Nessa etapa, as mudanças organizacionais, tecnológicas e doutrinárias foram direcionadas para atividades operacionais contra os grupos guerrilheiros de maneira mais intensa e eficaz. Os aspectos mais quantitativos (números de efetivos, armamentos e unidades militares) tiveram precedência sobre os aspectos mais qualitativos (reestruturação organizacional e doutrinação) - o que não implica em dizer que estes tiveram pouca importância no processo como um todo.

Em termos de mudanças organizacionais, as Forças Armadas passaram por três principais processos: aumento no número de efetivos, criação de novas unidades e reorganização de algumas já existentes. No primeiro caso, foi registrado um aumento expressivo do número de efetivos colombianos tanto no Exército quanto na Marinha e na Força Aérea. Em termos de contingentes totais, houve um aumento de 154.878 para 276.296 entre 1998 e 2010 (VARGAS, 2012; COLOMBIA, 2017). No caso do Exército, houve um processo de profissionalização, com uma maior incorporação de soldados profissionais, que passaram de 20.276 para 75.144 entre 1998 e 2006; também foi verificada a diminuição do número de soldados "bachareis" (*bachilleres*, em espanhol) no mesmo período, de 33.951 para 1.397 (VARGAS, 2012). Essa mudança foi de grande importância para o uso operacional das tropas, já que, por lei, os soldados bachareis não poderiam ser empregados no teatro de operações - diferentemente dos profissionais (LEAL, 2002; VARGAS, 2012). Esse processo foi realizado de maneira voluntária e coordenada pelas elites políticas do país, com a implantação do Plano 10.000 e do Plano Fortaleza (ARCINIEGAS, 2014).

Já no que se refere às mudanças nas unidades militares, houve um processo de criação de novas e reestruturação de algumas antigas, tanto a nível estratégico, quanto no operacional, com o objetivo primário de dar maior mobilidade e poder de fogo para as tropas terrestres. Assim, em 1999 foi criada a *Fuerza de Despliegue Rápido* (Força de Emprego

Rápido), que ficou conhecida como o "símbolo da reforma militar<sup>16</sup>" colombiana (VARGAS, 2012). Essa unidade, pertencente ao Exército, era composta de unidades dessa Força (três brigadas móveis e uma de forças especiais) e da Força Aérea (aviões e helicópteros de transporte e combate) e contava inicialmente com cerca de 5.000 efetivos (VILLAZIMAR, 2003; BORRERO, 2006). O principal objetivo dessa força era utilizar seu grande número de militares e sua alta capacidade de mobilidade aérea para atuar em todo território nacional, principalmente no caso das áreas mais afastadas dos centros urbanos do país.

Também foram criadas outras unidades destinadas a garantir maior letalidade e mobilidade para as Forças Armadas, como é o caso da Brigada Fluvial de Infantaria da Marinha, composta de cinco batalhões com 130 embarcações "piranha" e 21 de comando e controle (VARGAS, 2012). Também foi desenvolvida uma Brigada de Aviação do Exército para ajudar no transporte de tropas e no suporte às que estavam em combate, por meio de apoio aéreo aproximado. Além disso, entre 2002 e 2006, foram criadas 11 brigadas móveis - destinadas ao emprego contra as estruturas guerrilheiras -; 11 companhias urbanas; 5 Batalhões de Alta Montanha - cujo objetivo era cortar as linhas de comunicação e controle dos grupos armados; 11 batalhões de plano de energia, organizadas para proteger torres elétricas e estruturas de produção de companhias petrolíferas. Essas unidades também tinham o objetivo de executar operações defensivas e ofensivas para cortar as ligações das milícias ao redor dos oleodutos e realizar projetos sociais para garantir o apoio da população. Por fim, foram criados sete unidades de segurança de estradas por meio do Plano Meteoro, para assegurar a proteção de infraestruturas de comunicação (pontes, estradas) e 16 grupos GAULA, basicamente unidades anti-sequestro (RESTREPO, 2006).

No nível estratégico também foi feita uma reestruturação organizacional a nível estratégico, com vistas a melhorar o sistema de comando e controle entre as três Forças. Desse modo, foi criado o modelo de Comandos Conjuntos. Essas seriam unidades compostas de efetivos do Exército, da Força Aérea e da Marinha sob o comando de um oficial de uma dessas Forças. Para executar essa nova organização, o território colombiano foi dividido em seis zonas geográficas (Caribe, Pacífico, Sul, Oriente, Centro e *Llanos*). Essa reestruturação gerou algumas mudanças na ação das Forças Armadas: mudança na linha de comando operativo, uma vez que os comandantes das três forças não são mais encarregados de dirigir combates; maior protagonismo do comandante das Forças Militares, com ele assumindo na

---

<sup>16</sup> Apesar de ser utilizado o termo "reforma militar" por autores como Vargas (2012) e Arciniegas (2014), entende-se neste trabalho que esse processo consistiu em uma transformação militar, segundo a discussão teórica tratada no segundo capítulo desta dissertação.

prática as funções operativas e aumento de poder dos comandantes regionais. Desse modo, estas novas unidades operativas integram o poder de combate das Forças a nível regional, facilitam o planejamento, execução, direção e controle de operações conjuntas, e permite a economia de forças e otimização dos meios disponíveis. Também a nível operacional essa doutrina conjunta foi aplicada, como é atestada a criação da Força de Tarefa Conjunta *Omega* (entre 2003 e 2004). Essa unidade era composta de efetivos das três Forças: 7.000 do Exército, advindos da FUDRA, 10 da Força Aérea - mais os helicópteros de comando e controle e de combate dessa força. Por último, 1.200 militares do Grupo de Tarefa Fluvial, da Marinha colombiana (PABÓN, 2008).

Através principalmente do Plano Colômbia, as elites dirigentes norte-americanas também contribuíram para esse processo de reestruturação organizacional. Nesse sentido, o Departamento de Estado e o Departamento de Defesa, sobretudo por meio do SOUTHCOM ofereceram treinamento militares e financiamento para a construção e atuação de unidades militares. Em termos quantitativos, o número de militares colombianos treinados por instrutores norte-americanos cresceu de 2.476 para 14.408 entre 1998 e 2007, tendo alcançado o total de 70.668 ao todo no período, sendo o país em que mais militares são treinados por técnicos estadunidenses tanto na América Latina e Caribe quanto no mundo (SAM, 2021a).

Um dos primeiros exemplos disso foi a assistência estadunidense para a formação da Brigada Antinarcoóticos entre 1999 e 2001. Essa unidade do Exército era composta por 2.285 efetivos - entre soldados profissionais e conscritos - divididos em três batalhões. O primeiro batalhão era composto por 932 militares colombianos e 65 assessores norte-americanos; o segundo, por 798 efetivos colombianos e 65 assessores estadunidenses e o terceiro, por 798 militares colombianos e 90 assessores norte-americanos (PABÓN, 2008). Apesar de formalmente operar no combate à produção e comercialização de drogas, o contingente dessa brigada também era empregada em atividades contrainsurgentes. Segundo depoimentos mencionados por Stokes (2005) e por Avilés (2017), na prática, não havia diferença entre o treinamento destinado a atividades antinarcoóticos e às contrainsurgentes. Nesse sentido, ambos autores afirmam o discurso de "guerra às drogas" usado pelo governo dos EUA na assistência militar às Forças Armadas da Colômbia, na verdade, era uma justificativa para o apoio às operações antiguerrilheiras no país andino.

Nesse período, o governo norte-americano também financiou a Força Tarefa Conjunta do Sul, composta por unidades do Exército (sobretudo a Brigada Antinarcoóticos), da Força Aérea e dos Fuzileiros Navais, contando com 2.000 efetivos. A ajuda estadunidense

consistiu no envio de 72 helicópteros de transporte e de combate (UNITED STATES OF AMERICA - USA, 2003); além da construção de um Centro de Inteligência Conjunta, que atuaria sob o comando dessa unidade e com a qual as agências de inteligência estadunidense compartilhariam informações (RAMSAY, 2009). Sua missão também estaria relacionada com o combate antidrogas, na teoria; na prática, entretanto, essa unidade concentrou sua atuação sobre as áreas em que se concentravam o grosso do contingente das FARC, nas regiões de Putumayo e Caquetá - onde concentrava-se o Bloco Sul do grupo guerrilheiro. Essa unidade também recebeu apoio norte-americano por meio do emprego de serviços de empresas militares privadas estadunidenses - porém de natureza transnacional -, contratadas pelo Departamento de Defesa; dentre estas, destacam-se a *DynCorp*, a *AirScan* e a MPRI (TAMAYO, 2001).

A partir de 2003, no contexto da chamada "guerra global ao terror" promovida pelas elites políticas neoconservadoras do governo de George W. Bush, a influência norte-americana sobre o processo de transformação militar colombiano passa a ser diretamente voltado ao combate das guerrilhas, ajudando na reestruturação de unidades militares voltadas para o emprego contra os grupos armados insurgentes. Uma iniciativa significativa - inclusive para demonstrar os objetivos da assistência estadunidense - foi a ajuda à implementação do Plano de Segurança de Infraestrutura das Forças Armadas colombianas, com foco na proteção do Oleoduto *Cano Limón-Coveñas*. Esse oleoduto é operado por uma associação composta pela *Ecopetrol* (petrolífera estatal colombiana), pela *Occidental Petroleum Corporation*, uma empresa transnacional com sede nos EUA e a *Repsol*, uma transnacional sediada na Espanha (USA, 2005a).

Para ajudar na proteção dessa estrutura contra os ataques de guerrilheiros, o governo dos EUA destinou para o Exército da Colômbia um pacote de dois anos no valor de US\$99 milhões, entre o início de janeiro de 2003 e o fim de dezembro de 2005, com US\$71 milhões destinados para o fornecimento de 10 helicópteros, US\$15,4 milhões para treinamento e US\$12,7 milhões para o equipamento da 18ª Brigada do Exército da Colômbia (RAMSAY, 2009). Nesse programa, assessores das Forças Especiais dos EUA treinou e equipou cerca de 1.600 soldados dos Exército colombiano. Segundo relatório da *General Accounting Office* (GAO), essa medida levou a um declínio do número de ataques no oleoduto e a um aumento da governança e da segurança no departamento de Arauca - onde localiza-se a estrutura (USA, 2005a).

Analisando esse fato - bem como a criação de unidades do Exército especializadas na proteção de infraestruturas de produção de petróleo pertencentes tanto à estatal colombiana,

quanto às empresas transnacionais -, é possível perceber um dos objetivos centrais da assistência militar norte-americana ao esforço de transformação das Forças Armadas da Colômbia. Tal objetivo é o de garantir a segurança das empresas transnacionais e a continuidade do processo de acumulação, sobretudo nos setores-chave da economia colombiana, como é o caso da produção petrolífera e a mineração. No período de implementação dessa medida a Colômbia configurava-se como a quarta maior exportadora de petróleo para os EUA na América Latina e a 16ª maior de produtos derivados do petróleo do mundo, o que foi mencionado no relatório da GAO quanto à avaliação do programa de treinamento dos militares colombianos (USA, 2005a).

Além disso, Avilés (2017) afirma que ambos setores realizaram lobby para a implementação do Plano Colômbia, a fim de garantir maior segurança às suas estruturas produtivas. Além disso, a garantia de proteção a esse setor levou ao fechamento de contrato com outras empresas, como foi o caso da *Harken*. Além do mais, tanto a assistência norte-americana quanto as políticas neoliberais beneficiaram empresas transnacionais, como a *Occidental Petroleum* e a *Petrobank* (LEECH, 2004).

As elites dirigentes norte-americanas também apoiaram o treinamento do Exército colombiano por assessores especializados em operações especiais. Dessa forma, em 2003, o 7º Grupo de Forças Especiais do Exército dos EUA enviou 110 soldados para trabalhar com uma brigada da força terrestre da Colômbia, a Brigada Antinarcóticos e o Batalhão Comando (RAMSAY, 2009). O governo norte-americano também financiou e treinou um Batalhão Comando e um Batalhão *Lancero*, ambos especializados na eliminação de alvos de alto valor e resgate de reféns. Além disso, as agências norte-americanas, incluindo SOUTHCOM, *Drug Enforcement Agency* (DEA) e a *Central Intelligence Agency* (CIA), contribuíram para a reestruturação do setor de inteligência colombiana, com a assistência para a criação do Centro de Inteligência Conjunta (MOYAR *et al.*, 2014).

Também houve compartilhamento de informações pela CIA e pela Embaixada dos EUA na Colômbia sobre as FARC, tendo sido usadas para o ataque ao acampamento da guerrilha em 2008, na fronteira com o Equador (MOYAR *et al.*, 2014). Ademais, em 2003, os governantes de ambos países assinaram um acordo para o estabelecimento de um programa de Negação de Ponte Aérea (*Air Bridge Denial*). Segundo o estabelecido, "os Estados Unidos são primariamente responsáveis por prover o programa com aeronaves de vigilância, pessoal, treinamento, e fundos para manter e operar o equipamento, enquanto assegura que o programa é regularmente revisto" (USA, 2005b, p. 6).

Em termos tecnológicos, a Colômbia passou por um processo de modernização de

seus equipamentos destinados ao combate contrainsurgente, para a qual a contribuição norte-americana foi de grande importância<sup>17</sup>. Uma das principais características desse processo foi a aquisição de aeronaves, sobretudo de helicópteros de transporte e de combate, tendo sido adquiridas 615 aeronaves, grande parte das quais foi fornecida por meio do Plano Colômbia (SIPRI, 2020a). Dessas, cerca de 135 foram fornecidas pelos EUA, tanto por meio do Plano Colômbia, quanto por importações convencionais. Dos equipamentos fornecidos pelos EUA também destacam-se sensores e radares, tanto para serem usados em aeronaves, quanto aqueles baseados em terra (SIPRI, 2020b).

Por sua vez, essa ajuda também esteve relacionada ao aumento verificado da assistência de segurança norte-americana para o Estado colombiano, tendo crescido de US\$115,1 milhões para US\$1,4 bilhões entre 1998 e 2007 (SAM, 2021b). Além disso, a importação de armamentos dos EUA pela Colômbia cresceu de US\$79,8 milhões para US\$603,5 milhões, tendo alcançado o valor total de US\$2,5 bilhões nesse período como um todo, configurando-se como o terceiro maior receptor de armamentos norte-americanos na América Latina (atrás apenas de México e Brasil) (SAM, 2021c). Dessa forma, as elites políticas norte-americanas também contribuíram com o aumento da mobilidade e poder de fogo das Forças Armadas colombianas por meio da modernização tecnológica. Assim, parte dessas aeronaves foram destinadas para formação da Brigada de Aviação do Exército (VARGAS, 2012).

Por fim, a última área de influência militar norte-americana no processo de transformação das Forças Armadas da Colômbia foi a relativa à renovação doutrinária. Nessa fase de consolidação do perfil de força contrainsurgente, esse processo de doutrinação se deu por meio do treinamento dos militares colombianos por técnicos norte-americanos, tanto em cursos *ad hoc* quanto em instituições militares norte-americanas. Um importante aspecto da doutrinação norte-americana refere-se às operações especiais. Segundo Moyar, Pagan e Griego (2014), após a aprovação pelo Congresso da ajuda norte-americana à assistência antiguerrilheira a partir de 2003, o governo Bush apoiou a ideia de converter grande parte dos militares colombianos em forças especiais; assim, os atores afirmam que "nos primeiros dias da administração Uribe, os assessores militares dos EUA queriam concentrar as USSOF [*Special Operation Forces*] no treinamento de umas poucas unidades colombianas em alvos de alto valor" (MOYAR; PAGAN; GRIEGO, 2014, p. 30). Entretanto, o presidente

---

<sup>17</sup> Tal como o orçamento destinado à área de segurança e defesa, apesar da importância da contribuição estadunidense, o grosso do esforço de aquisição de equipamentos militares para as Forças Armadas colombianas foi realizado com recursos próprios do país andino (ARCINIEGAS, 2014).

colombiano e os principais oficiais do país procuravam uma estratégia contrainsurgente grande, requerendo centenas de milhares de soldados para as forças de segurança. Apesar disso, as elites políticas colombianas aceitaram a assistência adicional estadunidense para as forças de operações especiais, incorporando essa doutrina em sua estratégia mais ampla (MOYAR; PAGAN; GRIEGO, 2014).

Além das operações especiais, a ênfase na doutrina de operações conjuntas e integração entre as três Forças Armadas foi um importante aspecto de influência doutrinária dos EUA no processo de transformação militar colombiano. A incorporação dessa concepção foi incorporada por meio da criação de novas unidades, tanto a nível estratégico quanto operacional. Como foi visto, no primeiro caso, foram criados os Comandos Conjuntos, baseados nos Comandos Conjuntos Regionais dos EUA - com a diferença que no caso deste, referem-se a estruturas que operam em diferentes áreas do globo (ARCINIEGAS, 2014). Já no nível operacional, a criação de uma força de tarefa conjunta - tendência que se fortaleceria nos anos seguintes - e de outras unidades compostas de efetivos das três forças (FUDRA, Força Tarefa Conjunta do Sul) foi um indicativo de que esse aspecto doutrinário foi plenamente incorporado às Forças Militares colombianas.

Por fim, nessa questão doutrinária, cabe destacar que as elites políticas colombianas também influenciaram na própria concepção de ameaças à "segurança nacional" incorporadas às doutrinas militares colombianas. Desse modo, a ideia de crime organizado transnacional - principalmente na questão das drogas - foi bastante enfatizada pela nova agenda de segurança hemisférica pós-Guerra Fria; afirmando a necessidade de empregar as Forças Armadas no combate a essas "novas ameaças" (HIRST, 2003). Desse modo, a própria Declaração sobre Segurança nas Américas da OEA, datada de outubro de 2003, defende a ampliação da ideia de segurança, a fim de incorporar novos atores que gerem instabilidade aos países da região. Nesse sentido, a Declaração afirma que as ameaças "à segurança hemisférica são de natureza diversa e alcance multidimensional e o conceito e as abordagens tradicionais devem ampliar-se para englobar ameaças novas e não-tradicionais que abrangem aspectos políticos, econômicos, sociais, de saúde e ambientais" (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS - OEA, 2003, p. 3).

Entretanto, conforme afirmam McSherry (2000), Stokes (2005), Loveman (2006) e Robinson (2008), essa renovação conceitual e doutrinária promovida pelas elites políticas norte-americanas têm contribuído principalmente para a estabilização da ordem social interna dos países latino-americanos, com a finalidade de gerar sociedades que permitam a implementação de empresas transnacionais e sua plena incorporação ao projeto político

neoliberal e de acumulação flexível (ROBINSON, 2001). Assim, a própria Estratégia de Segurança Nacional do governo Clinton buscou aliar a influência militar norte-americana sobre os países periféricos, inclusive da América Latina e Caribe - tanto por meio de intervenções diretas (como no caso do Haiti), quanto através de mecanismos de relações militares - com a estratégia de incorporação dessas sociedades ao sistema capitalista de mercado, o que ficou conhecido como "Estratégia de Engajamento e Alargamento". No caso do componente securitário, um dos principais objetivos colocados pelas elites dirigentes norte-americanas foi a de apoiar os esforços antiterroristas e a luta contra as drogas (USA, 1996). Portanto, com essa política de segurança, as elites estadunidenses influenciaram na determinação das principais ameaças à segurança nacional na Colômbia.

Assim, nessa primeira fase da influência dos EUA sobre o processo de transformação militar colombiana, foi verificada uma reestruturação organizacional, uma modernização tecnológica e uma renovação doutrinária direcionadas para fortalecer sobretudo um dos aparatos repressores do Estado colombiano, ou seja, as Forças Armadas. Estas passaram a ter uma papel mais significativo e eficaz no confronto com os grupos armados insurgentes, além de deterem revertido a situação de segurança do país, enfraquecendo as guerrilhas, ao mesmo tempo em que garantiam infraestruturas importantes para a continuação e intensificação do processo de acumulação de capital, como os sistemas de comunicação e transporte e as estruturas de produção de empresas transnacionais, sobretudo do setor petrolífero. Portanto, o que se vê é um estreito alinhamento entre os objetivos das elites políticas colombianas e norte-americanas no sentido de dotar as Forças Armadas de maior capacidade de combate a fim de gerar uma ordem social interna mais estável - o que foi efetivamente alcançado (VARGAS, 2012).

### 3.2.2 Declínio do perfil contrainsurgente (2007-2010)

No segundo mandato de Álvaro Uribe, apesar da continuação do perfil de força contrainsurgente das Forças Armadas da Colômbia, pode ser verificada uma mudança na atuação das elites políticas colombianas e norte-americanas no que se refere à evolução da transformação militar em vigência. Apesar de certa continuidade entre as elites dirigentes de ambos países - com a continuação da administração de Uribe e de Bush -, essa mudança pode ser explicada tanto por fatores internacionais, quanto pela dinâmica do conflito armado colombiano, especificamente relacionado à atuação dos grupos guerrilheiros. No que se refere às questões internacionais, os dois acontecimentos mais importantes foram a crise

econômica internacional (2007-2009), também conhecida como crise do *subprime*<sup>18</sup>, que levaram a uma diminuição das transferências de recursos em forma de assistência militar aos países aliados dos EUA. Por outro lado, o próprio redirecionamento estratégico das elites políticas norte-americanas, ao arrefecer a ênfase militarista e unilateralista da política externa norte-americana foi um fator que contribuiu para uma menor ajuda militar para a América Latina e, especificamente, para o país andino (VAN APELDOORN; DE GRAAF, 2014).

Entretanto, um determinante ainda mais importante para essa mudança da influência norte-americana no conflito colombiano esteve ligado à própria evolução do conflito armado interno. Desde a segunda metade da década de 2000, os grupos armados insurgentes - e até os paramilitares - passaram por um processo de enfraquecimento. No caso dos últimos, esse processo resultou em uma desmobilização das AUC por meio da assinatura do Acordo de Santa Fé de Ralito, em 2003. O processo como um todo teve seu "fim" me meados de 2005, sendo criticado por diversos autores pela fraca verificação desempenhada pelo Estado colombiano (STOKES, 2005). No caso das guerrilhas, ambas apresentaram derrotas estratégicas importantes que culminaram em uma posição de grande debilidade. No caso das FARC, apesar dos êxitos que teve sobretudo na década de 1990 do aumento de combatentes no início dos anos 2000, sofreu um grande revés estratégico a partir das ações ofensivas da Política de Segurança Democrática e do Plano Patriota, a partir de 2003. Através dessas iniciativas, as Forças Armadas conseguiram retomar a iniciativa nos confrontos com a guerrilha e debilitá-la a partir do centro país até as regiões mais afastadas, principalmente no leste e no sul, onde ficava os principais blocos do grupo armado (VARGAS, 2012).

Desse modo, já no início dessa década as FARC abandonaram definitivamente a guerra de movimentos, voltado a uma guerra de guerrilhas, ou seja, baseando suas ações principalmente em emboscadas contra as tropas do Exército. Especificamente na fase que vai de 2007 a 2010, sua debilitação continuou e foi intensificada. Nessa etapa as Forças Armadas começaram a focar na neutralização de alvos de alto valor, como evidencia o Plano *Cabecillas*, que logrou eliminar membros importantes do Secretariado das FARC, como Raúl Reyes (um dos líderes do Bloco Sul) e Iván Ríos (chefe do Bloco Central). Além disso, o líder máximo da organização, Manuel Marulanda, faleceu em 2008, de causas naturais (ECHANDÍA, 2011). Todas essas perdas representaram um processo bem-sucedido de decapitação da guerrilha por parte das Forças Armadas.

---

<sup>18</sup> Nome dado aos tipos de ações ligadas aos mercado imobiliário e que foram grandes causadoras da crise financeira.

Em virtude desses reveses, as FARC abandonaram seu Plano Estratégico (elaborado em 1993 e cujo objetivo final era tomada do Estado colombiano) e passaram a implementar o Plano Renascer, cujos pontos principais consistiam em: recompor parte da organização guerrilheira, mediante a construção de novas unidades e a incorporação de mais efetivos; assumir o retorno à guerra de guerrilhas, mas com vistas à retomada de uma guerra de movimentos; buscar incrementar suas finanças, com o alvo sendo US\$230 milhões para sustentar seu plano de guerra e, por fim, dar mais atenção ao "trabalho de massas", ou seja, de reorganização política, a fim de manter uma base popular de apoio. Apesar de certa recuperação de capacidade de ação por meio desse plano, a guerrilha não conseguiu alterar a correlação de forças com o Estado colombiano a seu favor, tendo o número de combatentes decrescido de cerca de 22.000 para 10.179 em 2007 e daí para 8.978 em 2010 (AGUILERA, 2013).

Já em relação ao ELN, pode-se dizer que houve uma consolidação de sua situação de debilidade já evidenciada no final da década de 1990. Inicialmente, esse enfraquecimento se deu por causa das ofensivas provenientes das AUC entre 1997 e 2001, principalmente na região sul do departamento de Bolívar, em Norte de Santander e nos departamentos da costa caribenha. Além do mais, a falta de acesso do ELN à economia provinda da produção e comercialização de drogas foi um fator adicional de debilitação da guerrilha. A partir de 2002, começou uma tendência descendente das ações armadas do ELN com a ofensiva militar das Forças Armadas, que resultou em perda de zonas vitais para seu financiamento e sua logística, que também tinham elevado valor estratégico por estar perto de centros urbanos importantes (ECHANDÍA CASTILLA, 2013).

A partir de 2003, com a operação *Marcial* no departamento de Antioquia, houve importantes resultados para as Forças Armadas na região leste do departamento e nas rodovias entre Medellín e Bogotá. Dessa forma, "as operações militares que se estenderam ao conjunto do território antioquenho, do Eixo cafeteiro e do norte do Tolima, fecharam a possibilidade de atuar para as estruturas guerrilheiras no segundo centro regional mais importante do país" (ECHANDÍA, 2013, p. 13). Dessa forma, o objetivo principal da guerrilha nos anos 1980 de conquistar o departamento de Medellín e o processo de aproximação de outros grandes centros políticos, econômicos e administrativos do país foram completamente prejudicadas pelas grandes operações militares das forças estatais, uma vez que todas as sete frentes da guerrilha acabaram por apresentar perdas nos confrontos com o Exército. Esse estado de debilidade estratégica do grupo insurgente também pode ser visto pela diminuição do seu número de integrantes de mais de 4.500 em 2001 para menos de 1.500

em 2010 (ECHANDÍA, 2013).

Dado esse panorama da evolução do conflito armado, as elites políticas colombianas, conquanto continuassem com o processo de transformação das Forças Armadas, mudaram a estratégia de atuação, incorporado no novo plano de segurança do governo, denominado Política Nacional de Consolidação da Segurança Democrática, publicado em 2007. Considerando o "novo cenário estratégico" de enfraquecimento das guerrilhas, essa nova política objetivava continuar a debilitar os grupos insurgentes, porém com um foco mais intenso na presença institucional do Estado em regiões afetadas pelo conflito armado, sobretudo aquelas antes sob domínio das organizações guerrilheiras. Assim, dava-se foco maior para a implementação de projetos socioeconômicos no interior do país e instauração de agências civis públicas e privadas. Desse modo, o documento estabelecia cinco objetivos estratégicos: consolidação do controle territorial e do fortalecimento do Estado de Direito em todo o território nacional; proteger a população, manter a iniciativa estratégica contra as ameaças a sua segurança; aumentar drasticamente os custos do narcotráfico no país; manter uma Força Pública moderna e eficaz e, por fim, combater a criminalidade nos centros urbanos do país (COLOMBIA, 2007).

Para cumprir tal objetivo, o Ministério da Defesa elaborou também 2007 o Plano Nacional de Consolidação Territorial, o novo plano estratégico para as Forças Armadas, que substituiria o Plano Patriota. Nesse sentido, o objetivo das instituições militares seria garantir que o Estado fizesse prevalecer a ordem jurídica que permitisse que as instituições funcionassem de maneira livre e permanente. Esse plano seria desenvolvido em três etapas: a primeira seria o "controle de área", com as Forças Armadas realizando operações destinadas a desarticular e neutralizar as organizações consideradas ilegais; a segunda foi chamada "estabilização", implementadas em zonas onde as Forças já tivesse uma presença consolidada, com o objetivo de garantir condições mínimas de segurança para dar início ao processo de presença institucional; a terceira foi denominada "consolidação", a fim de que o Estado exercesse plena autoridade e desenvolvesse ações de cunho socioeconômico por meio da oferta de serviços públicos e de construção de infraestrutura (COLOMBIA, 2007).

Tendo em vista esses aspectos, a evolução das políticas de segurança promovidas pelo Estado colombiano - e que seriam apoiadas vigorosamente pelas elites políticas norte-americanas - apresenta características típicas de um processo de pacificação. Resgatando seu uso histórico tanto do período de colonização francesa em sociedades da Ásia e da África, quanto da intervenção militar estadunidense no Vietnã, Neocleous (2011) entende pacificação como um processo político e socioeconômico promovido em áreas periféricas à

ordem capitalista internacional com vistas a criar tal ordenamento nessas localidades. Esse processo contaria, por um lado, com o emprego do aparato repressivo estatal - tanto interno quanto externo - para reprimir as organizações sociais resistentes ao processo de implantação da ordem econômica capitalista e, por outro, com a construção de uma série de instituições de diversos tipos, responsáveis pela manutenção dessa ordem socioeconômica na área pacificada (NEOCLEOUS, 2011).

Desse modo, ao mesmo tempo em que envolve um aspecto "destrutivo", eliminando os indivíduos resistentes, também possui um "construtor", com a criação de uma superestrutura política e social nessas áreas. Desse modo, Neocleous (2014) afirma que guerra e paz compõem um mesmo processo, que resulta na segurança da ordem capitalista e de seus componentes básicos, sobretudo o capital e o processo de acumulação. Falando da pacificação, o autor diz que é "uma tecnologia política para organizar a vida cotidiana por meio da produção e reorganização dos cidadãos-sujeitos ideais do capitalismo" (NEOCLEOUS, 2011, p. 198). Esse mesmo processo pode ser visto no caso colombiano, que contou com a ajuda de uma grande potência cujas elites possuíam o interesse de garantir a estabilidade social da ordem interna, a fim de garantir a reprodução do modelo de acumulação flexível, principalmente com a implantação de empresas transnacionais (ROBINSON, 2008; AVILÉS, 2008; 2017). Portanto, a evolução das políticas de segurança da Colômbia e dos EUA para o conflito armado andino - especificamente, para os grupos insurgentes - possui conotações de um processo de pacificação, ou seja, de garantia da segurança para a acumulação de capital interna. A seguir, serão oferecidos alguns dados sobre a transformação das Forças Armadas na fase que vai de 2007 a 2010, incluindo a influência dos EUA sobre esse processo.

Seguindo o Plano de Consolidação da Segurança Democrática, nessa fase, o governo colombiano continuou com as mudanças organizacionais, tecnológicas e doutrinárias que compuseram a transformação das Forças Armadas. Assim, em termos de orçamento militar, entre 1998 e 2006, foi registrado um crescimento de US\$4,6 bilhões para US\$6,9 bilhões; já entre 2007 e 2010, houve um crescimento de US\$7,3 bilhões para US\$9,1 bilhões. Ou seja, durante todo esse período, o orçamento militar colombiano cresceu, a fim de financiar o processo de transformação militar em curso. É importante mencionar que, tanto no governo Pastrana, quanto no de Uribe, grande parte do crescimento e modernização tecnológica das Forças Armadas foi custeado por meio do aumento da carga tributária, especificamente por meio de impostos sobre o patrimônio. Nesse período, também foi verificado um aumento no número de efetivos das Forças Armadas como um todo, passando de 270.634 em 2007 para

276.296 em 2010 (COLOMBIA, 2017a).

Para contribuir com esse esforço orçamentário na área militar do país andino, o governo norte-americano continuou a destinar quantias em formas de assistência de segurança. Apesar disso, a partir desta fase, essa ajuda passou a ser cada vez menor em termos absolutos. Dessa forma, entre 2007 e 2010, a assistência militar norte-americana passou de US\$1,4 bilhões para US\$437,3 milhões. Em termos relativos aos departamentos de onde saíram esses recursos, os provenientes do Departamento de Defesa mantiveram-se relativamente estáveis, passando de US\$ 135,1 milhões para US\$ 131,9 milhões; já aqueles do Departamento de Estado, foi verificada uma queda mais acentuada, passando de US\$594,3 milhões para US\$305,3 milhões (SAM, 2021a).

Em termos de ajuda ao processo de reestruturação organizacional das forças, as elites políticas norte-americanas continuaram a treinar militares colombianos, ainda que em quantidade também menor em comparação à fase anterior. Desse modo, entre 2007 e 2010, passou-se de 14.408 para 4.249, com um total de 23.073 efetivos colombianos treinados durante essa fase - números bem inferiores aos daqueles entre 2007 e 2010 (SAM, 2021b). Ainda em termos de mudanças organizacionais, as elites políticas colombianas mantiveram a tendência de criação de unidades voltadas para as atividades ofensivas contrainsurgentes, tanto no nível estratégico, quanto no operacional. Assim, foram criadas novas forças de tarefa conjunta (FTC), como a FTC *Nudo Paramillo*, voltada para a neutralização do Bloco Noroeste das FARC e a FTC Zeus, com a incumbência de acabar com o Comando Conjunto Central da guerrilha (COLOMBIA, 2013). Além disso, a FTC *Omega* passou por um processo de fortalecimento, com a incorporação do Comando Específico de Caguán e da Força Conjunta de Ação Decisiva - ambas compostas de Brigadas Móveis. Ao todo, o componente terrestre dessa força de tarefa cresceu de 7.000 para 15.200 em 2010. Também teve seus componentes aéreos e fluviais fortalecidos, com a incorporação de mais efetivos e aeronaves. Ao todo, essa unidade passou a contar com aproximadamente 17.600 militares (FLOREZ, 2012).

Todo esse processo de fortalecimento institucional das Forças Armadas esteve alinhado com o Plano Nacional de Consolidação Territorial, concebido em 2007 e com o plano "Salto Estratégico", elaborado pelo Comando Geral das Forças Militares, em 2009. Esse novo plano de guerra consistia, basicamente, na identificação de territórios com presença guerrilheira, bem como a presença de chefes das FARC e membros importantes do Secretariado e dos blocos regionais, a fim de realizar operações ofensivas e com caráter massivo, para eliminar as unidades guerrilheiras presentes e capturar, eliminar ou

desmobilizar os membros do grupo armado. Além disso, esse plano incluía, como última fase de execução, a recuperação social dos territórios que antes estavam sob domínio das FARC e de outros grupos armados, mantendo uma presença institucional do Estado (PEÑA, 2009).

Com relação ao Plano de Consolidação Territorial, de acordo com Palou e Arias (2011), este teve como fundamentos teórico-conceituais a doutrina contrainsurgente (tanto a elaborada internamente, quanto a importada dos EUA); as políticas antidrogas própria do Plano Colômbia (ou seja, a atuação das Forças Armadas no combate ao crime organizado transnacional); o componente de desenvolvimento nas dimensões regionais e sociais; além disso, o caráter humanitário e de construção do Estado também foram significativos para a execução desse plano. É interessante notar que, conforme o desenvolvimento do conceito de pacificação proposto por Neocleous (2011), a ideia de "construção de Estado" também está inserida nessa lógica, uma vez que se refere à criação de instituições políticas, sociais e econômicas cujo objetivo é regulamentar o processo de acumulação de capital, inclusive por meio da incorporação das pessoas a esse tipo de ordenamento social.

Desse modo, ambos os planos estratégicos do Ministério da Defesa estavam direcionados a um duplo movimento: por um lado, a continuação das ofensivas militares contra os grupos guerrilheiros que, ainda que enfraquecidos, continuavam em atuação e, por outro, reconstruir uma nova ordem social estável nas áreas antes sob domínio dos grupos armados. Para coordenar esse processo, o governo Uribe criou e fortaleceu o Centro de Coordenação de Ação Integral (CCAI). Apesar de ter sido criado em 2004, sua atuação no conflito armado se deu principalmente no período posterior a 2007, quando foi intensificada a implementação da doutrina de Ação Integral. Segundo Palou e Arias (2009), essa instituição foi criada com a finalidade de envolver as demais entidades do Estado colombiano no acompanhamento do processo de controle territorial levado a cabo pelas Forças Armadas, durante o período de aplicação da Política de Segurança Democrática. A partir do período de implementação da Política de Consolidação, essa instituição - juntamente com a Chefatura de Ação Integral do Exército Nacional - passou a ter maior relevância na condução das fases de instauração da presença institucional do Estado no interior do país. No caso do CCAI, este atuou em coordenação com as Forças Armadas, as autoridades locais e as agências estatais, com a finalidade de desenvolver projetos sociais para as populações do interior do país, sob o conceito de "recuperação social do território". Por outro lado, a Chefatura de Ação Integral dirigiu o planejamento, a produção e a difusão de projetos de Ação Integral, da maneira harmônica com o Plano Nacional de Consolidação Territorial e com o plano Salto Estratégico; também foi responsável pela elaboração da doutrina de Ação Integral das Forças

Armadas da Colômbia (COLOMBIA, 2009; 2010).

Atuando em conjunto, essas duas instituições realizaram jornadas de implementação de projetos socioeconômicos implementados pelas Forças Armadas em conjunto com outras organizações civis. Desse modo foram realizadas jornadas de apoio ao desenvolvimento em áreas consideradas estratégicas, coordenando a prestação de serviços de saúde com o Grupo Militar dos EUA e com autoridades de cada município. Também foi realizada a Ação Integral Geral, com a atuação de unidades do Exército, da Marinha e da Força Aérea, também participaram dessas ações o Comando Conjunto do Pacífico Nº 1 e Nº2 e Força de Tarefa Conjunta *Omega*. Além disso, por meio da Chefatura de Ação Integral Conjunta foram entregues 14 obras de infraestrutura realizadas pelos Engenheiros Militares do Exército Nacional (COLOMBIA, 2010). Ainda para contribuir com esse esforço de controle institucional do território, foi criada em 2009 a Brigada Especial de Engenheiros Militares que, dentre as unidades que o compunham, estavam um batalhão de desminagem e um de atenção e prevenção de desastres. Já em seu primeiro ano ativa, essa unidade participou de dois projetos de construção de infraestruturas no interior do país (COLOMBIA, 2018).

Por sua vez, essas mudanças de cunho organizativo também receberam apoio das elites políticas norte-americanas através de instituições estatais, sobretudo o SOUTHCOM e a USAID. No caso da última, depois de um período relativamente estável entre 2001 e 2007, passando de US\$5,5 milhões para US\$9 milhões, esse valor cresceu na fase seguinte, indo de US\$9 milhões para US\$218 milhões - caindo para US\$185 milhões em 2010. É importante ressaltar que, além da assistência estatal, parte dos recursos direcionados pela USAID aos projetos socioeconômicos na Colômbia advêm de empresas transnacionais que firmam contratos com a agência norte-americana. Dessa forma, mais do que gerar oportunidades econômicas para as populações das áreas anteriormente afetadas pelo narcotráfico, essa ajuda acaba por gerar retornos lucrativos para empresas transnacionais de vários setores, incluindo o cafeeiro, de construção civil e de análise de mercado (USA, 2021).

A ajuda estadunidense em matéria de segurança na área organizativa também veio em forma de apoio ao fortalecimento do CCAI. Dessa forma, já em 2004 o SOUTHCOM ajudou na elaboração da proposta de criação dessa instituição. As instituições norte-americanas também contribuíram para a ajuda aos projetos implementados pelo Plano de Consolidação Integral de La Macarena em um valor estimado de US\$500 milhões a US\$1 bilhão entre 2007 e 2012, destinados ao suporte de operações militares, projetos de rápido impacto, projetos de desenvolvimento econômico e apoio aos escritórios que coordenavam a execução do programa. Desse modo, esse plano recebeu recursos da USAID a partir de 2008;

em 2010, aprovou o primeiro dos três contratos firmados com o governo colombiano para investir no Plano Nacional de Consolidação Territorial em sete zonas do país (ISACSON, 2012). Além disso, a USAID aprovou a criação da Iniciativa para o Desenvolvimento Estratégico da Colômbia, a fim de financiar projetos socioeconômicos no país entre 2009 e 2013 (USA, 2013).

No que tange à modernização tecnológica das Forças Armadas colombianas, não houve uma grande mudança em termos de equipamentos adquiridos, sendo a maioria composta de aeronaves (principalmente helicópteros) e radares baseados em terra e para utilização em aeronaves. Além disso, Os EUA continuaram a ser o maior fornecedor de equipamentos militares para as Forças Armadas colombianas, representando aproximadamente 40,3% das origens dos produtos militares adquiridos; apesar disso, houve uma diminuição dessa proporção em relação à fase anterior, em que os EUA figuraram como fornecedores de 75,1% dos equipamentos militares importados pela Colômbia (SIPRI, 2021b). Além disso, em termos de valores de importação de armamentos norte-americanos, foi verificada uma diminuição entre 2007 e 2010, de US\$603,5 milhões para US\$371 milhões, tendo se mantido em terceiro lugar no número de importadores na região (novamente atrás de México e Brasil), chegando à soma total de US\$2 bilhões (SAM, 2021c).

Tendo em vista esses dados, é possível perceber que, apesar da pouca variação observada na aquisição de equipamentos militares pelas Forças Armadas da Colômbia e de os EUA continuarem a ser os maiores fornecedores, foi registrado um relativo declínio da dependência tecnológica observada na fase anterior - o que também se verá no período seguinte. Dessa forma, já nessa fase, pode-se observar que as ações de influência das elites políticas norte-americanas no processo de transformação das Forças Armadas colombianas estavam passando a ter um recorte menos quantitativo e mais qualitativo, com a proeminência cada vez mais no aspecto organizacional e doutrinário. Além disso, o processo de "nacionalização" dos equipamentos fornecidos através do Plano Colômbia também foi significativo para a diminuição das importações de defesa do país andino (COLOMBIA, 2010).

No aspecto doutrinário, a influência norte-americana manteve-se semelhante àquela registrada na fase anterior, com a continuação de treinamentos de unidades especializadas em operações especiais e com a continuação da ênfase na integração entre as forças, bem como na realização de operações conjuntas, como demonstra a criação de outras forças de tarefa conjunta para combate às frentes e blocos das FARC. Entretanto, uma novidade dessa fase foi a maior ênfase dada à doutrina de Ação Integral, como já foi mencionado. Essa

doutrina foi originada na OTAN durante a década de 1990, referente à reconstrução de instituições em sociedades devastadas por conflitos armados. Também foi incorporada pelos EUA em matéria de *statebuilding* no caso dos países periféricos, no período pós-Guerra Fria (CASTILLO CASTAÑEDA; NIÑO GONZÁLEZ, 2015).

É interessante notar que, ao mesmo tempo em que essa doutrina aproxima-se à ação dos Estados centrais nas sociedades periféricas, inclusive em "missões de paz", ela também aproxima-se com a agenda de segurança hemisférica proposta tanto na década de 1990 quanto na de 2000. Isso porque, ao aplicar esse conceito doutrinário, as Forças Armadas acabam imiscuindo-se em tarefas não necessariamente ligadas às operações militares de caráter mais "convencional", sendo cada vez mais incumbidas de realização missões subsidiárias, com vistas a construir um ordenamento social e jurídico estável nas regiões antes afetadas pelo conflito armado, tanto pela presença institucional do Estado (para além da mera atuação militar), quanto pela presença de empresas nacionais e transnacionais - criando, assim, uma ordem capitalista minimamente estável para o processo de acumulação. Portanto, a aplicação da doutrina de Ação Integral nesta fase pode ser considerada uma tendência de reorganização da influência das elites políticas norte-americanas no processo de transformação militar da Colômbia de modo a encaixar-se com seus novos objetivos políticos - compartilhados por suas contrapartes no país sul-americano.

Tendo sido analisados os dados relativos às duas fases, pode-se inferir algumas considerações parciais quanto aos desenvolvimentos da influência norte-americana sobre o processo de transformação militar colombiano entre 1998 e 2010. Em primeiro lugar, como pode ser visto, esse processo não foi homogêneo; ao contrário, o que se verificou foi uma mudança tanto nas decisões internas das elites políticas colombianas no que concerne às mudanças organizacionais, tecnológicas e doutrinárias nas Forças Armadas colombianas, quanto na atuação norte-americana. Dessa forma, entre 1998 e 2006, houve uma ênfase maior nas operações militares contrainsurgentes, sobretudo nos territórios sob domínio das FARC, acompanhadas por mudanças estruturais nas instituições militares voltadas a aumentar a eficiência dessas forças no combate às organizações guerrilheiras. Por outro lado, entre 2007 e 2010, em que pese tenha continuado a tendência de aperfeiçoamento das forças para a atuação antiguerrilheira, foi dado um foco cada vez maior às medidas relacionadas à doutrina de Ação Integral e demais atividades subsidiárias ligadas à presença institucional do Estado sobretudo no interior do país.

Em segundo lugar, essas mudanças no processo de transformação militar e na influência estadunidense sobre ele decorreram em grande medida das mudanças na dinâmica

interna do conflito armado colombiano, especificamente na evolução do desempenho estratégico e operacional das FARC e - em menor medida - do ELN. Como foi visto, ambas passaram por um processo de enfraquecimento, tendo que limitar-se cada vez mais em termos de estratégia e tática. Desse modo, no caso das FARC, apesar da continuação do aumento de combatentes até 2002, a partir dos anos seguintes foi verificada uma diminuição dessa quantidade, bem como de seu número de frentes e do enfraquecimento de seus blocos regionais. Apesar da busca por uma renovação com o Plano Renascer, esse objetivo não conseguiu ser levado plenamente a cabo, o que evidenciou seu franco estado de declínio.

Á em relação ao ELN, sua debilidade já foi evidenciada entre o final da década de 1990 e o início de 2000, com a atuação dos grupos paramilitares e, a partir da primeira metade dessa última década, devido às operações militares das forças estatais. Portanto, verifica-se uma relação causal entre as mudanças na dinâmica do conflito armado e as políticas ligadas ao processo de transformação das Forças Armadas, tanto das elites políticas colombianas quanto das norte-americanas. Nesse sentido, foi verificada até uma mudança em termos de atuação de agências dos EUA, com a maior relevância da USAID nos projetos da área de segurança da Colômbia. Tendo essas mudanças em vista, passa-se agora à análise da influência estadunidense sobre a transformação militar colombiana entre 2011 e 2018, quando foi gerado um novo perfil de força para o contexto pós-conflito armado.

### **3.3 Influência dos EUA na construção do perfil multimissão (2011-2018)**

Com as mudanças na política de segurança dos EUA já iniciadas no final do governo Bush e consolidadas na administração de Barack Obama (2009-2017) e dado o enfraquecimento estratégico tanto das FARC quanto do ELN, os interesses e as decisões políticas das elites colombianas e norte-americanas quanto ao processo de transformação das Forças Armadas passou por importantes mudanças, que levaria à conformação de um novo perfil de força. Por outro lado, como se verá, essa mudança na influência estadunidense sobre a transformação militar na Colômbia também esteve de acordo com os interesses dessas elites e das frações daquelas ligadas ao capital transnacional. Assim, primeiro, serão analisados os aspectos gerais na evolução do conflito armado colombiano, bem como das elites políticas da área de defesa do país andino que levaram a cabo esse novo esforço no processo de transformação militar e da nova política de segurança dos EUA para a América Latina - e, conseqüentemente, para a Colômbia.

Desde 2010 até 2017 (ano de desmobilização final dos guerrilheiros), as FARC

continuou com seu processo de diminuição no número de combatentes, passando de 8.777 para 6.804 (LLORENTE, 2014; FUNDACIÓN IDEAS PARA LA PAZ - FIP, 2017). Além disso, em que pese a organização ter buscado retomar sua presença em áreas geográficas tradicionais e haver tentado aproximar-se de Bogotá e ter recuperado boa parte de suas capacidades financeiras e coercitivas, assim como sua presença em territórios perdidos nos confrontos com as Forças Armadas, as FARC continuaram a declinar estrategicamente, nunca mais chegando próximo àquela situação da década de 1990. Dessa forma, a maior parte do contingente guerrilheiro continuou a disposta em zonas marginais do território colombiano, estando algumas unidades em regiões de fronteira com Venezuela, Equador e Panamá (CENTRO NACIONAL DE MEMORIA HISTÓRICA - CNMH, 2014). Tendo em vista esse estado, a partir de 2012 o grupo armado e as elites colombianas passaram a travar diálogos exploratórios para chegar-se a um eventual diálogo de paz, com vistas à assinatura de um acordo final.

Desse modo, entre 2012 e 2016, ambas as partes desenvolveram as negociações para a assinatura de um documento que significaria o fim do conflito entre a guerrilha e as forças estatais. Em 2016, foi assinado o Acordo Final, em Havana e, em dois de outubro do mesmo ano, o Acordo foi referendado (por decisão presidencial) via plebiscito nacional. Entretanto, o resultado foi a vitória do "Não", o que levou a um período de negociações com as elites políticas contrárias ao Acordo final e à elaboração de um novo - sem muitas alterações em relação ao primeiro - que foi referendado por meio de votação no Congresso e, por fim, aprovado (PIZARRO, 2017). A partir de primeiro de janeiro de 2017, começou a ocorrer o processo de desmobilização das FARC nas chamadas *Zonas Veredales Transitorias de Normalización*. Nelas, foi implementado o cessar-fogo bilateral e definitivo entre o Estado colombiano e as FARC (FIP, 2017). Posteriormente, as FARC foram transformadas em um partido político com status legal no Congresso colombiano, denominado Força Alternativa Revolucionária do Comum, sendo dessa forma incorporadas ao processo político institucionalmente reconhecido pelas elites políticas da Colômbia.

No que tange ao ELN, foi verificada uma tendência de estabilização no número de combatentes, passando por um breve aumento entre 2010 e 2014, passando de 1.294 para 1.485 e tendo decrescido novamente, chegando a 1.330 guerrilheiros em 2016. Estes estavam distribuídos em 26 frentes rurais, uma frente urbana e 13 companhias móveis. Também houve um aumento de suas ações, indo de 207 para 349 (ECHANDÍA, 2013). Desse modo, a guerrilha ainda retinha certa capacidade de ação passível de ser utilizada em futuras negociações com as elites políticas colombianas, porém ainda era marcada uma elevado grau

de debilidade a nível estratégico - o que tornava muito difícil a consecução de outros objetivos políticos. Por sua vez, a partir de 2014, a guerrilha e o Estado colombiano iniciaram contatos para averiguar a possibilidade de estabelecer negociações de paz. Desse modo, entre 2014 e 2016, essa fase exploratória ocorreu, tendo sido acordados seis pontos de discussão: participação da sociedade na construção da paz, democracia para a paz (relação entre Estado e sociedade), transformações para a paz (medidas políticas para gerar desenvolvimento econômico e social a comunidades de baixa renda), vítimas (reconhecimento e reparação), fim do conflito armado e implementação do acordo (COLOMBIA, 2016a).

Com o fim da fase exploratória, iniciaram-se as negociações propriamente ditas, tendo como sede Quito (Equador), que culminaram com o primeiro ciclo de diálogos em seis de abril de 2017 e cujo resultado foi o anúncio do desenvolvimento de uma programa piloto de desminagem humanitária. Além disso, em setembro desse mesmo ano foi anunciado um cessar-fogo até 12 de janeiro de 2018. No entanto, com a continuação dos ataques ao ELN às forças estatais, as dificuldades de coordenação entre as diversas unidades da guerrilha - que assemelhava-se mais a uma federação de blocos e unidades do que a uma estrutura centralizada (nos moldes das FARC) -, o presidente colombiano, Juan Manuel Santos, suspendeu as negociações com o grupo armado. A partir daí, passou-se por um período de irregularidade nos diálogos de paz, que persistem até o governo de Iván Duque, eleito presidente em 2018 (FUNDACIÓN PAZ Y RECONCILIACIÓN - PARES, 2018).

Outra questão importante no cenário de segurança da Colômbia e que entrou no cálculo estratégico tanto das elites políticas do país quanto das estadunidenses foi o crescimento das chamadas "bandas criminais" (ou BACRIM). Destas, as três que mais têm se destacado são as *Autodefensas Gaitanistas de Colombia* - popularmente conhecida como *Clan del Golfo*; *Los Puntilleros* e as dissidências do EPL (também chamadas de *Los Pelusos*). Essas organizações criminosas são reconhecidas por serem em grande medida "herdeiras dos paramilitares", particularmente das antigas AUC, após o seu processo de desmobilização em 2006<sup>19</sup>. Por sua vez, essa herança vem em termos de integrantes - muitos dos quais eram membros das AUC e passaram a trabalhar para essas BACRIM -; de rotas do tráfico, que pertenciam antes aos paramilitares e de armamentos (incluindo fontes e rotas de contrabando) (MASSÉ, 2015).

De modo geral, esses grupos possuem mais presença em localidades urbanas, mas

---

<sup>19</sup> Aliás, o fortalecimento das BACRIM se deve em grande parte ao erro - sobretudo de fiscalização e acompanhamento por parte do Estado - do processo de desmobilização do grupo armado.

atuam em regiões rurais, tanto por meio de pequenos pelotões, seja com companhias operando de modo "civil" - ao mesmo tempo em que trabalham com agrupamentos maiores, compostos de 50 a 200 integrantes, com uniforme militar e armamentos e sistemas de comunicação relativamente sofisticados (MASSÉ, 2015). Desse modo, essas organizações têm também herdado parte da estrutura organizacional dos paramilitares, porém sem os objetivos políticos desses últimos - com riscos maiores de saírem do controle das elites políticas colombianas como agentes suplementares de combate às insurgências e aos líderes sociais contrários às políticas econômicas dos governos nacional e locais do país. Desses grupos, aquele que tem escalado suas ações, inclusive contra membros das Forças Públicas é o *Clan del Úsuga*, com base no território de Urabá e sendo integrado por 3.000 a 3.500 indivíduos que agem em escala nacional (cerca de 148 municípios). Seu crescimento inclusive tem forçado a Polícia Nacional a recorrer aos contingentes e materiais do Exército para combater tais grupos, como ocorre no caso da Operação *Agamenón II* (ÁLVAREZ *et al.*, 2017).

Em termos das elites políticas colombianas ligadas à área da Segurança e Defesa que ascenderam nesse momento, tem-se em primeiro lugar o próprio Presidente da República, Juan Manuel Santos Calderón, que atuou como Ministro da Defesa no segundo mandato de Álvaro Uribe, entre 2006 e 2009, tendo inclusive coordenado a campanha militar responsável pela morte de Raúl Reyes, um dos membros principais do Secretariado das FARC. Santos é membro de uma família detentora de importantes conexões com os meios de comunicação principais do país: seu primo é diretor do jornal *El Tiempo* e um de seus sobrinhos é diretor da *Revista Semana*. Além disso, tem estreitas ligações com as elites políticas e econômicas colombianas, tendo representado a Federação Nacional de Cafeicultores da Colômbia na Organização Internacional do Café; também foi Ministro de Comércio Exterior entre 1991 e 1994, ou seja, no governo de César Gaviria (o que consolidou as reformas neoliberais, inclusive no âmbito comercial, com maior liberalização nessa área) e foi um dos líderes do Partido Liberal entre 1995 e 1997. Ademais, entre 2000 e 2002 - ou seja, na segunda metade do governo Pastrana - foi Ministro da Fazenda (FRAZÃO, 2017). Por outro lado, ele integra o *The Dialogue*, um dos principais *think tanks* norte-americanas sobre relações com a América Latina (THE DIALOGUE, 2020). Além disso, foi o terceiro presidente latino-americano a receber o prêmio *Wilson Center's Prestigious Award for Public Service*, dado pelo *Woodrow Wilson Center*, outro importante *think tank* de política internacional dos EUA (SAMPLE, 2013). Dessa forma, o presidente colombiano desse período possuía importantes conexões com as elites políticas nacionais e com ligações

transnacionais, o que ajuda a identificar os interesses das decisões por ele tomada e por seus funcionários.

Esse perfil também se estende para os dois Ministros da Defesa durante o governo Santos (2010-2018). Juan Carlos Pinzón atuou entre 2011 e 2015 e sua educação está relacionada à *Princeton School of Public and International Affairs*, à Universidade Johns Hopkins e a Universidade de Harvard. Também possui relações com o setor bancário transnacional, tendo atuado em cargos do *Citigroup* e sido vice-presidente da Associação Bancária da Colômbia. Além disso, em sua administração, foi estabelecido o Conselho Empresarial de Presidentes Colômbia-EUA. Também foi representante da Colômbia na Junta do Banco Mundial, no cargo de Diretor Executivo e embaixador da Colômbia nos EUA entre 2015 e 2017 (PINZÓN BUENO, 2018). Por sua vez, Luis Carlos Villegas foi ministro entre 2015 e 2018; atuou no Ministério de Relações Exteriores na década de 1980 e em 1986 foi designado secretário geral da Federação Nacional de Cafeicultores. Entre 1992 e 1995 foi presidente da *Corporación Financiera de Occidente*, uma instituição financeira transnacional e parte da Junta Diretora da Ecopetrol (a petroleira estatal colombiana). Também foi embaixador da Colômbia nos EUA entre 2012 e 2015 (COLOMBIA, 2020).

Em termos de política de segurança, foi verificada a consolidação da tendência que já se observava desde o final do governo Bush: a perda de prioridade da cooperação militar com a América Latina e a consequente redução desse componente nos programas de assistência de segurança implementados com os países da região; a diminuição do foco no combate ao terrorismo - ainda que tenha sido continuado o discurso de combate às drogas - e, por fim, o foco maior no conceito de "segurança cidadã". Em relação à tendência da ajuda de segurança dos EUA para a América Latina, houve uma diminuição nos valores totais no governo Obama que já era verificável nos dois últimos anos da administração anterior. Assim, entre 2010 e 2017, os valores desse tipo de assistência para a região diminuíram de US\$1,7 bilhões para US\$845 milhões; desses valores, foi verificada uma diminuição dos recursos provenientes do Departamento de Estado, passando de US\$502,8 milhões para US\$191,6 milhões, enquanto os provindos do Departamento de Estado tiveram certa estabilidade - apesar de certa diminuição, indo de US\$724,9 milhões para US\$653,8 milhões (SAM, 2021a).

Essa forma de assistência estadunidense também seria sentida no novo processo de transformação das Forças Armadas da Colômbia, a partir de 2011. Essa diminuição do foco militar da política de segurança das elites políticas norte-americanas para a América Latina advém tanto dos efeitos da crise econômica internacional (2007-2009), quanto da maior

ênfase nos conflitos do Oriente Médio e Norte da África, que demandaram maiores recursos (PECEQUILO; FORNER, 2015). Além do mais, as variações nos ambientes de segurança regional também levaram a um arrefecimento do foco no combate ao terrorismo transnacional para uma maior ênfase no treinamento militar e no engajamento em projetos e missões de reconstrução estatal e de "pacificação". Nesse sentido, esses programas de assistência - principalmente no México, na América Central, mas também no caso colombiano - passaram a ser vinculados ao conceito de "segurança cidadã" a partir dessa administração, o que demonstra o foco nas atividades policiais por parte dos militares desses países (TOKATLIAN, 2015).

Tendo em vista esse contexto em que se deu a influência norte-americana no processo de transformação militar que se deu entre 2011 e 2018 (e que se mantém em curso) na Colômbia, passa-se agora para a análise dos componentes desse processo, a fim de identificar os pontos de conjugação de interesses entre as elites políticas colombianas e as dos EUA nas administrações de Juan Manuel Santos e de Barack Hussein Obama. Para isso, esse período será dividido em duas fases: a primeira entre 2011 e 2016 marca a primeira fase desse processo, cuja principal característica é o desenvolvimento da institucionalização das relações entre o Estado colombiano e as FARC; já a segunda fase vigorou entre 2016 e 2018 - estendendo-se até o momento atual, no governo de Iván Duque (2018- ) - e é marcada pela construção de um contexto de segurança caracterizado pelo pós-conflito armado.

### 3.3.1 Primeira fase: declínio do perfil contrainsurgente (2011-2016)

Com a consolidação do enfraquecimento definitivo dos grupos guerrilheiros, sobretudo das FARC (que era até então considerada a maior ameaça ao Estado colombiano), as elites políticas colombianas da área de Defesa decidiram realizar um novo processo de transformação das Forças Armadas com a finalidade de acelerar a derrota das guerrilhas e renovar a estrutura organizacional e doutrinária das instituições militares com vista a uma conjuntura de pós-conflito armado. Desse um modo geral, entre 2011 e 2016 as elites políticas colombianas, assistidas pelas norte-americanas, buscaram consolidar os objetivos estratégicos que fundamentaram o processo de transformação militar iniciado em 1998 e finalizado em 2010. Em um primeiro momento, buscou-se realizar algumas reformas militares destinadas a melhorar a eficácia das Forças Armadas, sobretudo do Exército, no combate às guerrilhas. Entretanto, a partir da metade dessa fase, com o prosseguimento das negociações de paz entre as FARC e o Estado colombiano, os dirigentes do Ministério da

Defesa, do CGFM e do Comando do Exército, da Marinha e da Força Aérea começaram a maturar a criação de uma nova doutrina e estrutura de força, destinada à intensificação de ações ligadas à implantação de instituições políticas e econômicas nas áreas antes dominadas pelos grupos armados e à implementação de projetos socioeconômicos nesses territórios - conforme observado no final do período anterior.

Nesse sentido, em termos mais gerais, houve um aumento no orçamento militar durante essa fase, passando de US\$8,4 bilhões para US\$9,6 bilhões, continuando a tendência do processo anterior. Por outro lado, o número de efetivos passou por um aumento entre 2011 e 2013, de 283.773 para 288.115; mas passou por um decréscimo entre 2014 e 2016, de 285.008 para 245.429 (COLOMBIA, 2017a). Dessa forma, em termos de contingente já é possível notar diferenças com relação ao período anterior, focado no combate ofensivo às organizações guerrilheiras em relação à nova transformação militar, focada na continuidade do projeto de pacificação dos territórios conquistados.

Em termos de reestruturação organizacional, as mudanças foram direcionadas para reestruturar o sistema de comando e controle do Exército e planejar, desenvolver e executar um novo plano estratégico para neutralizar irreversivelmente as FARC. Desse modo, um grupo de oficiais e especialistas das Forças Armadas e da Polícia Nacional, reuniram-se no Comitê de Revisão Estratégica e Inovação (CREI) para pensar uma nova estratégia para as Forças Armadas, o que resultou na elaboração do plano *Espada de Honor* (COLOMBIA, 2013a). Por sua vez, o CREI teve ao todo cinco edições entre 2011 e 2015, destinados à análise e edição do plano estratégico. Além dessa iniciativa, outros grupos de trabalho foram criados para reorganizar as Forças Armadas e reestruturar todo o setor, principalmente o Exército. Dessa forma, em 2012, foi formado o Comitê Estratégico de Transformação e Inovação (CETI), com a função de examinar as instituições militares colombianas, a fim de elaborar estratégias e linhas de atuação para melhor a efetividade do Exército. No ano seguinte foi realizado o Comitê Estratégico de Desenho do Exército do Futuro (CEDEF), cuja principal função consistia em formular o modelo do assim chamado "exército do futuro", alinhado aos determinantes do CGFM (CIRO; CORREA, 2014).

Tendo em vista esses planejamentos, foram realizadas mudanças organizacionais nas Forças Armadas (e sobretudo na força terrestre) tanto a nível estratégico quanto operacional. Dessa forma, foi dado prosseguimento à criação de unidades voltadas para o confronto com as FARC, como foi o caso das nove forças de tarefa conjunta, somando ao total 12 desse tipo de unidade distribuídas pelo território nacional (COLOMBIA, 2013b). No nível estratégico, foram realizadas alterações na estrutura de comando e controle do Estado Maior do Exército,

inclusive com a eliminação de algumas unidades a fim de assegurar uma linha de comunicação mais efetiva. Essa reestruturação também envolveu a criação de órgãos assessores diretos no Comando do Exército, tendência que continuaria na fase seguinte. Também foram criadas outras unidades operacionais, como a Brigada contra Mineração Ilegal, a Brigada de Construções e os Batalhões Especiais Energéticos e Viais. A Brigada Especial de Engenheiros Militares também foi fortalecida e utilizada em novos projetos de construção de infraestrutura em área do interior do país (COLOMBIA, 2017b). Também cabe mencionar o fato de que em 2015 foi criado, como órgão assessor do Comando do Exército, o Comando de Transformação Exército do Futuro (COTEF), objetivando planejar o processo de transformação com vistas a uma situação de fim do confronto com as FARC (COLOMBIA, 2013a).

Por sua vez, a ajuda norte-americana a esse processo de transformação também veio na forma de apoio a essa reestruturação militar. Como se verá mais adiante, em termos quantitativos (sobretudo no que se refere à tecnologia), foi possível perceber um declínio na assistência de segurança dos EUA para a Colômbia. Entretanto, as elites políticas ligadas à área de Defesa continuaram a apoiar o processo de transformação das Forças Armadas colombianas, tanto com vistas a consolidar o controle institucional sobre territórios antes dominados pelas guerrilhas, quanto na exportação desse "modelo de segurança" para outros países com que o governo estadunidense possuía programas de cooperação. Assim, em termos de militares colombianos treinados por instrutores norte-americanos, verificou-se um leve aumento no período entre 2011 e 2016, passando de 3.054 para 4.47 - o que demonstra uma consolidação da tendência de números menores de militares colombianos treinados por técnicos dos EUA que já se evidenciava após 2007 (SAM, 2021b).

De modo geral, por meio do SOUTHCOM e principalmente da USAID, o governo norte-americano continuou a apoiar as iniciativas ligadas à doutrina de Ação Integral, consolidando também desse modo a tendência verificada no final do período anterior. Assim, foi continuado o financiamento da Iniciativa de Desenvolvimento Estratégico da Colômbia (CSDI, na sigla em inglês) até 2013, em apoio ao Plano Nacional de Consolidação Territorial, que foi expandido durante a administração Santos, chegando a abranger 40 municipalidades prioritárias de subprogramas chamados Iniciativas de Consolidação e Melhoria de Qualidade de Vida (CELI, na sigla em inglês). No total, foram investidos cerca de US\$740,4 milhões vindos de órgãos públicos estadunidenses e empresas privadas de diversos setores, como análise de mercado, construção civil, logística, dentre outros (USA, 2013). Dessa maneira, as elites políticas norte-americanas utilizaram as ações políticas na área de reconstrução de

territórios antes afetados pelo conflito armado para gerar recursos para empresas transnacionais por meio de contratos para investimentos nesse programa.

Além desse, a USAID também passou a gerenciar outro programa chamado Estratégia de Cooperação para o Desenvolvimento do País, para o período 2014-2018 (CDCS, na sigla em inglês). Esse tipo de programa é amplamente usado pela agência com a finalidade de gerar investimentos em forma principalmente de parcerias público-privadas em países periféricos - sobretudo aqueles com dificuldades de estabelecer controle institucional sobre parcelas do território nacional, como na Colômbia e no México. No caso colombiano, ele foi estabelecido seguindo quatro objetivos: presença efetiva das instituições democráticas em regiões chave (por meio de prestação de serviços públicos e desenvolvimento de infraestrutura local, por exemplo); promoção de processos de reconciliação e reintegração entre vítimas, ex-combatentes e outros cidadãos; suporte à geração de desenvolvimento econômico rural "inclusivo" e apoio à proteção ambiental (ROJAS, 2014; USA, 2014a). Assim como o CSDI, o CDCS 2014-2018 baseou-se largamente em iniciativas público-privadas, com a contratação de empresas para investirem em projetos de reconstrução da economia local, sobretudo no setor agropecuarista, com a participação empresas nacionais e transnacionais no financiamento, organização, treinamento de quadros técnicos e apoio na localização de parceiros para venda (USA, 2014b).

Através dessas iniciativas - que contaram com apoio de unidades especialmente do Exército Nacional -, as elites políticas norte-americanas contribuíram para as ações de pacificação dos territórios "conquistados", o que já vinha ocorrendo desde o final do segundo mandato de Álvaro Uribe. Como mencionado, esse processo consistiu principalmente de ações que levassem à implementação de instituições políticas para essas regiões, para além das Forças Armadas, bem como instituições econômicas (empresas públicas e privadas nacionais e transnacionais, incluindo instituições financeiras). Dessa forma, o que aconteceu nesses territórios foi a construção de um novo ordenamento socioeconômico e político no qual as instituições políticas - coercitivas e não-coercitivas - promoviam a consolidação do processo de acumulação de capital, conforme o modelo exposto por Neocleous (2011). Dessa forma, o Plano Nacional de Consolidação Territorial e as ações ligadas à doutrina de Ação Integral (continuadas nos dois governos Santos) foram utilizadas pelas elites políticas colombianas e norte-americanas para integrar as populações das comunidades, sobretudo as camponesas, que antes tinham sido atingidas pelo conflito armado a uma lógica política e econômico-social de mercado.

No que tange especificamente à contribuição norte-americana ao processo de

reestruturação organizacional das Forças Armadas nessa nova transformação militar, cabe mencionar a participação e assessoramento de técnicos dos EUA nas reuniões de reelaboração sobretudo da estrutura e das linhas de atuação do Exército. Dessa forma, técnicos do SOUTHCOM e da OTAN participaram das edições do CREI, responsáveis pela elaboração do plano estratégico das Forças Armadas. Também no caso do CEDEF, em 2013, houve o assessoramento de técnicos estadunidenses, como Paul Davis, pesquisador da RAND Corporation - um dos principais *think tanks* da área militar nos EUA -, um coronel do Exército dos EUA, e um funcionário do Pentágono e outro da Comissão Assessora de Transformação do Exército dos EUA (e a presença de um oficial da OTAN) (CIRO; CORREA, 2014). Essa participação norte-americana na reestruturação das forças teria importância particularmente importante na fase seguinte, com a elaboração da nova doutrina do Exército Nacional, a chamada Doutrina Damasco, implementada a partir de 2017.

Outro ponto importante da influência norte-americana sobre o estabelecimento de um novo perfil de força foi a implementação de um modelo de "cooperação triangular" entre oficiais dos EUA e da Colômbia e efetivos de outros países, principalmente da América Latina e Caribe. Essa nova modalidade de parceria entre as elites políticas de ambos países foi concretizada a partir de 2012, com a criação do Diálogo de Segurança Estratégica de Alto Nível, para tratar do apoio estadunidense ao envio de instrutores colombianos para treinar outras forças de segurança da região. No mesmo ano, durante a VI Conferência das Américas, em Cartagena, Juan Manuel Santos e Barack Obama anunciaram a criação do Plano de Ação EUA-Colômbia em Cooperação de Segurança Regional (USCAP, na sigla em inglês), cujo objetivo era apoiar a construção de capacidades na área de segurança na América Latina a partir de 2013 (TICKNER; MORALES, 2015; ARRATIA, 2016).

Para a realização desse plano, foi importante a atuação do Escritório de Assuntos Internacionais sobre Narcóticos e Garantia da Lei, órgão ligado ao Departamento de Estado dos EUA, que atuou na abertura de um canal de comunicação entre as duas administrações para a realização dessa iniciativa. Por outro lado, o SOUTHCOM auxiliou na coordenação dos aspectos operativos e das diretrizes de treinamento com os oficiais colombianos nos países participantes desse programa (ARRATIA, 2016). Essa iniciativa ainda contaria com incentivo da USAID<sup>20</sup>, realizando contatos entre a Agência Colombiana para Cooperação Internacional (APC) e os governos de Guatemala e Honduras (USA, 2014a). Dessa forma,

---

<sup>20</sup> A ação da USAID também esteve ligada ao estabelecimento de projetos na área social e econômica com ajuda da APC em países da América Central e Caribe, como Jamaica e Honduras (USAID, 2014).

entre 2013 e 2016, através do USCAP, foram treinados 11.181 indivíduos das forças de segurança da Costa Rica (926), República Dominicana (1.529), El Salvador (1.709), Panamá (2.099), Guatemala (2.172) e Honduras (2.746) (BEITTEL, 2017). Por sua vez, esses treinamentos envolvem três tipos: na área de atividades operacionais e táticas; discussão de tópicos específicos e intercâmbios em instituições de educação militar no país (ARRATIA, 2016).

Por sua vez, em termos de modernização tecnológica, também foi possível observar a consolidação de determinadas tendências nesse período. Em termos de equipamentos adquiridos, continuou-se a dar preferência a aeronaves, principalmente helicópteros, e radares. Entretanto, também passou-se a importar embarcações, mísseis e veículos blindados, havendo maior diversificação dos armamentos e demais materiais militares em relação ao período anterior. No que toca à participação estadunidense na modernização tecnológica das Forças Armadas colombianas, verificou-se a proporção de 38,9%, representando uma diminuição em relação à fase que foi de 2006 a 2010 (SIPRI, 2021a). Já no que se refere aos valores das importações de armamentos provindos dos EUA, entre 2011 e 2012, houve um grau aumento, de US\$536,9 milhões para US\$1,3 bilhões; por sua vez, entre 2013 e 2016, foi registrado um significativo decréscimo, passando de US\$1 bilhão para US\$158,3 milhões. Apesar dessa redução drástica na compra de armamentos norte-americanos, a Colômbia passou a ser o segundo maior importador desses equipamentos na América Latina e Caribe durante esses anos, ficando atrás apenas do México (SAM, 2021c).

Portanto, é possível verificar que, em termos quantitativos, houve uma redução da dependência tecnológica das Forças Armadas colombianas em relação aos armamentos vendidos pelo governo norte-americano. Entretanto, isso não significou uma diminuição na conjugação de interesses entre as elites políticas norte-americanas e as colombianas, mas se deveu a dois principais fatores: em primeiro lugar, à continuação do processo de "nacionalização" dos componentes tecnológicos do Plano Colômbia e, em segundo lugar, ao próprio "arrefecimento" do conflito armado, ou seja, da ofensiva das tropas estatais contra os guerrilheiros das FARC e do ELN, que encontravam-se em processo de negociação com o Governo Nacional e em franco estado de declínio acentuado, respectivamente.

Essa redução da dependência quantitativa da Colômbia em relação ao período anterior, não apenas em termos de importação de componentes tecnológicos (armamentos e demais equipamentos militares), mas também de militares treinados e de transferência de recursos financeiros na área de segurança significou um novo estágio nas relações entre as elites políticas colombianas e estadunidenses na área de Defesa e, particularmente, no

processo de transformação das Forças Armadas do país andino. Isso porque, a partir do governo Santos houve uma consolidação da tendência iniciada no final da administração Uribe, qual seja a de uma foco maior no treinamento dos contingentes militares segundo o novo modelo doutrinário, cada vez mais focado no envolvimento interno das Forças Armadas colombianas em projetos socioeconômicos e de controle institucional dos territórios antes sob domínio dos grupos armados e combate ao crime organizado transnacional, sobretudo às BACRIM. Por sua vez, as elites políticas norte-americanas apoiaram esse projeto militar com as iniciativas de apoio à doutrina de Ação Integral e continuariam com essa tendência a partir do suporte técnico dado à elaboração e implementação da Doutrina Damasco, como se verá adiante.

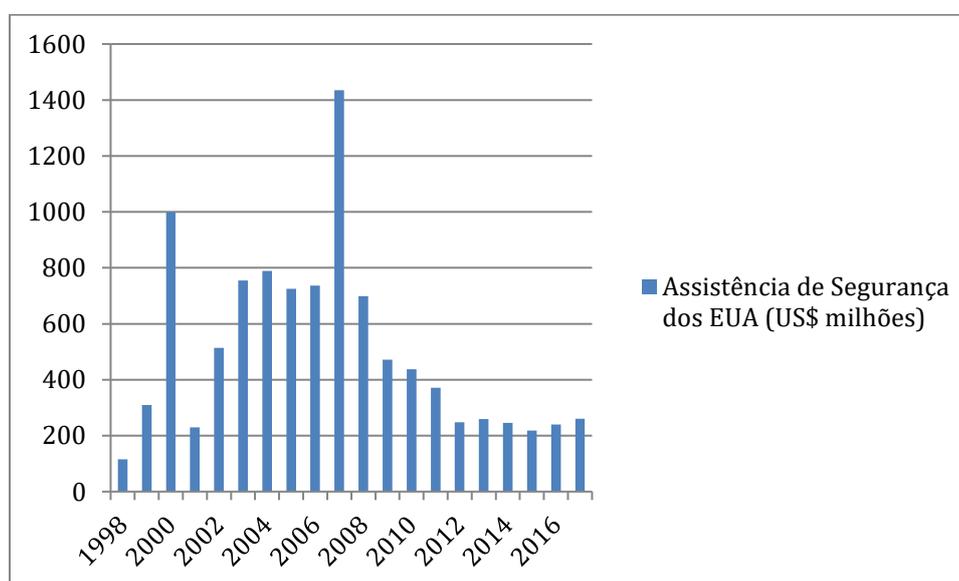
### 3.3.2 Segunda fase: desenvolvimento e consolidação do perfil multimissão (2016-2018)

A nova fase do processo de transformação militar na Colômbia tem como pano de fundo a finalização das negociações de paz entre as FARC e o governo de Juan Manuel Santos, após a elaboração, assinatura e aprovação pelo Congresso do Acordo de Havana, em 2016. Nesse mesmo ano, o ELN começou a fase de negociações com o Estado colombiano, apesar de ainda não ter concluído esse processo, como foi mencionado anteriormente. Essa mudança no cenário de segurança da Colômbia, com a desmobilização da principal guerrilha - e, portanto, do principal grupo opositor armado aos projetos políticos e econômicos das elites colombianas e transnacionais presentes no país (ou desejosas de estabelecer-se nele), com especial ênfase na continuação das reformas neoliberais - significou uma mudança na atuação das Forças Armadas. Entretanto, como já foi deixado claro, elas não "surgiram do nada", tendo sido o resultado da evolução dos interesses das elites políticas colombianas e norte-americanas, particularmente no que concerne à evolução do conflito armado - mas também relacionado aos interesses das elites econômicas e às mudanças na política de segurança dos EUA de modo mais geral. A seguir, serão analisadas as principais mudanças organizacionais, tecnológicas e doutrinárias nas Forças Armadas da Colômbia durante os anos de 2016 a 2018 (e que perduram até o momento atual) e como se deu a influência estadunidense nesse processo.

De um modo geral, foi verificada uma continuação na tendência de crescimento do orçamento militar. Dessa forma, enquanto em 2011 esse valor era de US\$8,4 bilhões, em 2016 chegou a US\$9,6 bilhões e em 2018, a US\$10,1 bilhões (SIPRI, 2021a). Por outro lado, o financiamento norte-americano para a área de segurança na Colômbia manteve-se

relativamente estável após o significativo decréscimo verificado após 2007: enquanto esse valor chegou a US\$370,7 milhões em 2011, passou para US\$239,8 milhões em 2016 e, depois, para US\$203,9 milhões em 2018 (SAM, 2021a). Assim, a assistência financeira dos EUA para a área de segurança do país andino consolidou-se em um novo patamar após o grande crescimento observado durante os anos principais anos de vigência do Plano Colômbia. Quanto aos valores da assistência norte-americana ao longo dos anos, desde 1998 até 2018, sua variação pode ser vista no Gráfico 1.

Gráfico 1 - Assistência de segurança dos EUA para Colômbia entre 1998 e 2017



Fonte: SAM (2021a).

No que se refere ao Plano Colômbia, após vigorar entre 2000 e 2015, com foco majoritário no apoio ao combate contraguerrilheiro, foi substituído em 2016 pelo chamado plano Paz Colômbia, na esteira do Acordo de Havana. Esse programa focava na ajuda à implementação do acordo de paz, por meio uma quantia de US\$391,3 milhões destinada a projetos similares àqueles aos gerenciados pela USAID. Dentre as ações financiadas, constam: aumento da presença pública e inclusão social; erradicação de cultivos ilícitos, apoio à Polícia Nacional e reforma judiciária e treinamento de efetivos de outros países por técnicos colombianos (baseado na cooperação triangular já mencionada) e treinamento para as Forças Armadas colombianas (BEITTEL, 2019).

No âmbito organizacional, em primeiro lugar, verificou-se a continuação da tendência de diminuição de efetivos das Forças Armadas de modo geral entre 2016 e 2017, passando de 247.290 para 245.429; entretanto, ela foi revertida a partir de 2018 (continuando nos anos

seguintes), quando o total de efetivos chegou a 293.200 (COLOMBIA, 2017a; IISS, 2019). Por outro lado, foi completada a reestruturação do Estado Maior do Exército, sendo dividida em três unidades principais: a Chefatura do Estado Maior e Planejamento e Políticas, Chefatura do Estado Maior Gerador de Força e Chefatura do Estado Maior de Operações. Por sua vez, essa divisão estava relacionada à divisão da força em "exército de combate", focado na condução de operações militares e o "exército gerador de força", com a função primária de gerar e sustentar as capacidades necessário para o emprego operacional (COLOMBIA, 2016a).

Também foram realizadas mudanças no nível operacional, com a desativação de seis das nove forças de tarefa conjuntas criadas entre 2011 e 2013, sendo que quatro delas passaram a ser Comandos Operativos de Estabilização e Consolidação (COLOMBIA, 2017b). Também foi criada, em 2017, uma força e tarefa conjunta voltada para o combate contra o *Clan del Golfo*, composta por 3.200 efetivos das Forças Armadas e da Polícia; além disso, foram ativados o Comando de Apoio a Operações Urbanas pelo Exército e o Batalhão de Forças Especiais Urbanas N°5, a fim de atuarem de maneira coordenada com a Polícia Nacional. Ademais, em 2018, foram criados os Centros Estratégicos de Operações contra o Narcotráfico, que empregou 15.000 militares para erradicação de cultivos ilícitos e 40.000 para os programas de erradicação e interdição no resto do país (PELCASTRE, 2018).

No que tange à influência norte-americana nesse processo de apoio às mudanças nas Forças Armadas colombianas, cabe destacar que foram continuadas as ações do USCAP, com o treinamento de efetivos das forças de segurança de outros países da América Central e Caribe, como Costa Rica, El Salvador e República Dominicana. Além disso, os militares norte-americanos também participaram do processo de renovação doutrinária do Exército colombiano (a Doutrina Damasco), por meio das reuniões destinadas à discussão desse novo modelo. Dessa forma, houve o assessoramento da Diretoria de Doutrina de Armas Combinadas dos EUA e, desde 2015, a Direção de Doutrina do Exército dos EUA apoiou a elaboração dessa nova doutrina por meio de oficiais do Exército Sul do SOUTHCOM, acompanhando os trabalhos do Centro de Doutrina do Exército da Colômbia, principalmente no que se refere à incorporação do conceito de Operações Terrestres Unificadas (ROJAS, 2017). Por outro lado, técnicos estadunidenses também mantêm um escritório no Comando de Transformação Exército do Futuro (COTEF) - o órgão do Comando do Exército encarregado do planejamento e da análise estratégica para a transformação da força

terrestre<sup>21</sup>.

Durante essa nova transformação, o elemento de modernização tecnológica esteve menos presente do que no processo anterior. De maneira geral, continuou-se a importar aeronaves e radares (tanto os baseados em terra quanto aqueles a serem acoplados em aeronaves); também foram adquiridos novas embarcações, principalmente aquelas de uso fluvial para o processo de modernização da Marinha (SIPRI, 2021a). Nesse sentido, a assistência dos EUA continuou a tendência anterior, com a exportação sobretudo de helicópteros e radares para aeronaves e para o desenvolvimento do Sistema Integrado de Defesa Aérea Nacional (SISDAN) da Colômbia (SIPRI, 2021b). O comércio de armamentos nessa fase também tendeu a diminuir, passando de US\$158,3 milhões para US\$40,9 milhões entre 2016 e 2018 (SAM, 2021c). Por meio desses dados, é possível observar que, ao contrário do período anterior, a influência estadunidense na transformação militar desse período teve um peso significativamente menor do que aquele visto entre os anos 1998 e 2010.

No que se refere à mudança doutrinária, um dos principais fenômenos foi a implementação da Doutrina Damasco no Exército a partir de 2016. Essa renovação doutrinária na força terrestre baseou-se na transformação do próprio setor de Defesa e Segurança empreendido no segundo mandato de Juan Manuel Santos e que ficou exposto na *Política de Defensa y Seguridad Todos por un Nuevo País*, publicada em 2015 pelo Ministério da Defesa; no Plano Estratégico Militar 2030, do CGFM, também de 2015 e o Plano Estratégico do Setor Defesa e Segurança 2016-2018, elaborado também pelo Ministério de Defesa em 2016. Os três documentos convergiam em termos de avaliação do cenário de segurança no país, do novo perfil que as Forças Armadas deveriam passar a ter e pelos processos de transformação a serem iniciados nas três forças. Nesse sentido, um dos conceitos mais utilizados pelos documento, principalmente pelo Plano Estratégico Militar 2030 foi o de ações conjuntas, coordenadas e interagências (CCI), ou seja, passaria a ser intensificado o processo não só de integração entre as três instituições militares, mas também de aproximação (por meio da coordenação) com a Polícia Nacional e (de maneira interagências) com outras instituições públicas de caráter civil (COLOMBIA, 2015a).

Já os dois documentos do Ministério da Defesa tratam dos novos objetivos de atuação das Forças Armadas, ressaltando seu novo papel "multimissão", ou seja, a habilidade de atuar

---

<sup>21</sup> Informação concedida pela assessora do *Centro de Análisis Estratégico del Ejército del Futuro* (Centro de Análise Estratégica do Exército do Futuro, segundo tradução nossa, ou CAEEF, na sigla em espanhol), Adriana Buzón em entrevista individual.

em diversos tipos de missões diferentes, em distintos teatros estratégicos e de modo simultâneo. Um aspecto importante desses documentos é que também previam a possibilidade de atuação conjunta entre unidades das Forças Armadas colombianas e as de outros países ou instituições supranacionais, como a ONU e a OTAN (COLOMBIA, 2015b; 2016b). Dessa forma, já entre 2015 e 2016 as elites políticas ligadas à área de Defesa do país planejaram uma nova atuação das Forças Armadas no país (e, eventualmente, fora dele) que seria efetivado por meio do processo de transformação militar - e que seria ajudado pelos EUA. Por sua vez, cabe analisar os aspectos mais importantes da Doutrina Damasco, uma vez que, embora seja específica ao Exército, representa as linhas gerais adotadas para a transformação das demais forças e tem sido o caso mais desenvolvido, sendo ainda a principal instituição militar do país.

Nesse sentido, o manual doutrinário estabelece como conceito operacional-chave o de Operações Terrestres Unificadas (OTU), que estabelece a captura, retenção e exploração da iniciativa, executada por meio da Ação Decisiva, com a finalidade de criar condições para uma "resolução favorável do conflito". Nessa linha, o conceito de OTU considera as operações do Exército como potencialmente relacionadas com quatro tipos de tarefas: ofensivas, defensivas, de estabilidade e de apoio da defesa à autoridade civil. Por outro lado, essa nova doutrina enfatiza o uso das unidades do tipo brigadas e o papel do Exército na atuação de diversas tarefas internas, dentre as quais constam: combate ao crime organizado, auxílio no caso de desastres, apoio à implementação de projetos de desenvolvimento socioeconômico, combate à destruição do meio-ambiente, dentre outros (COLOMBIA, 2016c). Portanto, a implementação da nova doutrina do Exército - o que também ocorreria na Marinha e na Força Aérea - reforçou a função da força terrestre de estabilização das áreas do território nacional que sofressem algum quadro de estabilidade em seu ordenamento interno, desde a atuação na segurança pública até o auxílio dos governos locais em casos de desastres naturais.

A influência estadunidense no processo de elaboração dessa nova doutrina é perceptível tanto pela participação de técnicos do país nas reuniões destinadas a sua discussão e implementação, quanto pelo fato de os manuais do Exército dos EUA terem sido a base para a Doutrina Damasco e, mais especificamente, para o conceito de OTU. Dessa maneira, os militares do CGFM e do Comando do Exército basearam-se no conceito operacional criado pelas elites militares norte-americanas e desenvolvidas no manual denominado ADP 3-0 *Unified Land Operations*, sendo em alguns trechos até uma cópia literal do texto da força terrestre dos EUA (USA, 2011). Além disso, o manual colombiano afirma que "o conceito

de Operações Terrestres Unificadas permite um alinhamento multinacional, tanto no âmbito regional como no mundial, facilitando a interoperabilidade na execução de qualquer tipo de missão" (COLOMBIA, 2016c, p. IX) e é considerada um resultado da evolução dos modelos doutrinários dos EUA anteriormente vigentes, como o da Batalha Aeroterrestre e das Operações de Espectro Total (COLOMBIA, 2016c).

Dessa maneira, por meio da adaptação da doutrina estadunidense para o contexto colombiano, o CGFM e o Comando do Exército buscou promover não só a continuação do alinhamento doutrinário com os EUA, mas também a perspectiva de uma atuação conjunta, como no caso da participação dos militares do país andino em missões multinacionais. Essa perspectiva se alargou ainda mais após a aceitação da Colômbia como "parceiro global" da OTAN. Portanto, a influência das elites políticas norte-americanas sobre o processo de transformação das Forças Armadas colombianas também envolveu a conjugação de interesses no acoplamento do país aos interesses das elites dos EUA, tanto no âmbito interno quanto externo (como no caso da cooperação triangular); é nesse sentido que Tickner e Morales (2015) afirmam que na década de 2010 o país andino passou a entrar uma nova fase nas relações com os EUA, denominada "cooperação dependente associada".

### **3.4 Conclusões parciais**

Neste capítulo, buscou-se compreender as razões que levaram às mudanças na influência das elites políticas dos EUA na transformação militar ocorrida na Colômbia, ou seja, quais foram as causas da mudança na influência que esses agentes tiveram entre dois processos de transformação das Forças Armadas colombianas, tendo o primeiro ocorrido entre 1998 e 2010 e o segundo, entre 2011 e 2018 - estando em vigência até o momento atual. Para corroborar a hipótese inicial, ou seja, de que a conjugação de interesses entre as elites políticas colombianas e estadunidenses no referente a esses processos de transformação objetivava a conformação de uma ordem social interna estável (e caracterizado por relações capitalistas de produção), foi feito inicialmente uma contextualização histórica sobre a ascensão das elites neoliberais no país andino e da política de segurança dos EUA para a América Latina no período pós-Guerra Fria, em termos de seus objetivos e vínculos com o neoliberalismo.

Nesse sentido, verificou-se que desde a década de 1980, grupos políticos de diversos setores (acadêmicos, militares, políticos, econômicos, dentre outros) ascenderam ao poder do Estado colombiano - grupos que Avilés (2010) denomina coalizões neoliberais. Esses atores

foram responsáveis pela realização de diversas reformas estruturais sobretudo no âmbito econômico do país, levando a um período de liberalização no comércio exterior, privatizações de empresas estatais em diversos setores e desregulamentação trabalhista. Ao seu turno, essas ações produziram diversos resultados negativos em termos socioeconômicos para grande parcela da população colombiana - sobretudo aqueles pertencentes às classes menos abastadas. Por sua vez, essas coalizões neoliberais e suas "políticas orientadas para o mercado" persistiram durante todo o período da década de 1990 e 2000.

Por sua vez, esses resultados negativos levaram à organização dessas populações, tanto nos ambientes urbanos quanto rurais, como forma de reação ao projeto político-econômico neoliberal das elites políticas do país andino - apoiado pelas elites norte-americanas, sobretudo as ligadas ao capital transnacional. Para combater esses grupos resistentes, o Estado empregou diversos meios, inclusive a utilização dos aparatos coercitivos (principalmente a Polícia Nacional e as Forças Militares) para coagir esses movimentos e paramilitares (como demonstram as relações extraoficiais entre membros das AUC e diversos setores do Estado colombiano, particularmente as Forças Armadas) (STOKES, 2005). Além disso, o projeto neoliberal foi combatido pelos grupos guerrilheiros, sobretudo pelas FARC, que passara por um processo de crescimento numérico e de fortalecimento durante a década de 1990, chegando à fase de "guerra de movimentos". Para reagir a essa situação, foi necessário implementar um processo de transformação das Forças Armadas para aperfeiçoar as ações antiguerrilheiras levadas a cabo. Nesse sentido, o perfil das forças colombianas continuou a ter um foco na contrainsurgência (COLOMBIA, 2016a).

Como foi visto, a transformação militar levada a cabo entre 1998 e 2010 centrou-se em três principais aspectos: aumento do contingente disponível para emprego em atividades operacionais, interoperabilidade entre as três forças (o que garantiu ganhos de mobilidade tática, sobretudo do Exército) e modernização tecnológica (com a aquisição de helicópteros, embarcações e radares - baseados em terra e para uso em aeronaves). Por sua vez, a assistência militar dos EUA foi utilizada pelas elites políticas para apoiar esse esforço contrainsurgente do Estado colombiano. Essa ajuda ocorreu sob forma de apoio tecnológica e envio de recursos financeiros (principalmente através do Plano Colômbia) e treinamento de efetivos das Forças Armadas da Colômbia. Dessa forma, nesse primeiro período, o foco da ajuda estadunidense concentrou-se no apoio à decisão de transformação militar das elites políticas colombianas, o que foi demonstrado principalmente pela concepção, elaboração e implementação do Plano Colômbia, tanto durante o governo Clinton, quanto no de George Bush.

Entretanto, essa influência não foi homogênea, acompanhando, ao mesmo tempo, as mudanças na política de segurança dos EUA como um todo (e especificamente para a região) e a evolução da dinâmica do conflito armado no país andino. Dessa maneira, enquanto entre 1998 e 2006 o foco foi centrado na ajuda à ofensiva colombiana levada a cabo principalmente pelo Plano Patriota, entre 2007 e 2010 a ênfase recaiu no apoio à presença institucional do Estado em territórios antes dominados pelas guerrilhas. Nesse sentido, o apoio estadunidense veio sob a forma de incentivos à implantação de projetos de desenvolvimento socioeconômico nessas áreas, inclusive com capitais privados - contribuindo para a presença de empresas nacionais e transnacionais.

Também neste capítulo foi analisada transformação militar ocorrida entre 2011 e 2018, centrada na construção de um cenário pós-conflito armado (ao menos com as FARC, a principal guerrilha do país). Desse modo, o que se viu foi, por um lado, um ênfase muito maior na renovação doutrinária e na reestruturação organizacional das Forças Armadas, principalmente do Exército e, por outro, a continuação da implementação de projetos socioeconômicos nas áreas antes sob controle guerrilheiro, como forma de marcar a presença estatal - e do processo de acumulação, por meio da integração das populações a uma economia de mercado (fato que também contou com o norteamento da chamada doutrina de Ação Integral). Por sua vez, o foco da assistência militar dos EUA também acompanhou as decisões tomadas pelas elites políticas colombianas, com uma ênfase maior no treinamento dos contingentes do país e na ajuda à elaboração da nova doutrina do Exército, a Doutrina Damasco, que simbolizou a busca por um novo perfil de forças, denominado "multimissão" (COLOMBIA, 2016a).

Tendo sido analisados tanto o processo de transformação militar em si (dirigido pelas elites políticas colombianas ligadas à Presidência da República, Ministério da Defesa e Comando Geral das Forças Militares), quanto a influência estadunidense durante os períodos de 1998 a 2010 e 2011 a 2018 - com suas respectivas fases -, cabe ressaltar algumas observações importantes. Em primeiro lugar, foi possível verificar uma corroboração da hipótese de trabalho, de que as mudanças da influência dos EUA nos processos de transformação militar do país andino - tanto dentro dos próprios processos, quanto entre eles - foi fruto de uma conjugação de interesses entre as elites políticas da Colômbia e dos EUA. Um fato significativo que comprova essa afirmação é a própria implementação do Plano Colômbia enquanto instrumento de influência norte-americana sobre as Forças Armadas colombianas e suas mudanças ao longo do período que vai de 2000 a 2010, tendo passado por duas fases (ROJAS, 2015). Além disso, a própria assistência estadunidense na construção

da nova doutrina do Exército entre os anos de 2011 e 2018 demonstra o alinhamento de interesses entre as elites políticas e militares de ambos países. Isso claramente não significa que não houve divergências entre esses atores: o próprio processo de elaboração do Plano Colômbia demonstra isso, com a divergência entre os projetos da administração Pastrana e Clinton. Entretanto, em termos gerais (e estratégicos) essa coincidência de interesses no que tange às Forças Armadas do país sul-americano foi significativa.

Uma segunda observação é o fato de que grande parte das elites políticas ligadas à área de Defesa da Colômbia e dos EUA também estava ligada ao capital transnacional, tanto de empresas quanto de instituições financeiras, tese apoiada nos trabalhos de Robinson (1996; 2001), Avilés (2008; 2017) e van Apeldoorn e de Graaf (2014). Nesse sentido, esses atores estavam ligados tanto a empresas transnacionais quanto a instituições de planejamento político (*think tanks*). Essa filiação aos interesses desses grupos socioeconômicos explica em grande parte tanto a implementação do projeto neoliberal na Colômbia a partir do final da década de 1980 e, principalmente nas décadas de 1990 e 2000, quanto o próprio processo de transformação das Forças Armadas - destinado a combater os principais grupos opositores ao projeto político das elites colombianas, ou seja, as organizações guerrilheiras. Como indica Stokes (2005) e Avilés (2008), a assistência antidrogas dos EUA para o país andino tem sido uma forma de treinar os contingentes militares para a ação contrainsurgente, porém sob uma forma mais velada e "palatável" à opinião pública estadunidense.

Nesse sentido, os processos de transformação militar da Colômbia obedeceram ao objetivo primário das elites políticas dos dois países de estabilizar a ordem social interna. Por sua vez, esse objetivo foi alcançado através de três maneiras: a coerção contra grupos organizados da sociedade civil (desarmados), como o caso de lideranças sindicais, movimentos camponeses e líderes sociais e ambientalistas, além de personagens da classe política que posicionavam-se contra as medidas do projeto neoliberal em curso no país. Em segundo lugar, foi realizada uma ação extensiva contra as guerrilhas, de modo a acabar com a posição estratégica relativamente favorável às FARC na década de 1990 e com os resquícios das ações armadas do ELN - inclusive contando com a "retaguarda estratégica" dos grupos paramilitares.

A terceira forma, tendo sido realizadas as duas primeiras, consistiu na criação de um novo ordenamento social e econômico nas áreas afetadas pelo conflito armado (sobretudo aquelas com presença guerrilheira), fundamentada na ideia de presença institucional do Estado, com apoio importante das Forças Armadas - como preconizaram a doutrina de Ação Integral e o Política Nacional de Controle Territorial - e de instauração de um modelo de

"economia de mercado". Essa última ação estava ligada à integração das comunidades afetadas pelo conflito a uma lógica em que predominava a presença dos capitais privados (inclusive os de natureza transnacional) como forma de manter o processo de acumulação nessas áreas. Desse modo, a transformação militar e a ação das Forças Armadas do país estiveram fortemente ligadas aos interesses das coalizões neoliberais colombianas e norte-americanas ligadas ao capital transnacional.

Portanto, as transformações militares no país e, principalmente, a influência dos EUA nesses processos e as mudanças ocorridas dentro e entre eles foi resultado não apenas dos mero cálculo estratégico-militar de ambos países, mas fundamentalmente dos objetivos políticos e econômicos das elites políticas e ambos países, revelando assim uma grande coordenação entre as coalizões neoliberais presentes nos dois aparatos estatais. Seu objetivo esteve ligado à manutenção de uma ordem social interna que garantisse a continuação das relações capitalistas de produção, agora em sua forma neoliberal, garantindo dessa maneira a continuação da hegemonia dos EUA, por meio da subordinação entre as classes sociais dos dois países. Cabe agora analisar o caso mexicano, a fim de identificar a existência de processos, atores e interesses semelhantes, tanto na transformação militar no país, quanto na influência norte-americana sobre esse processo. Esse será o objetivo da análise do próximo capítulo.

#### **4 INFLUÊNCIA DOS ESTADOS UNIDOS NA TRANSFORMAÇÃO MILITAR DO MÉXICO (2000-2018)**

Desde o final da década de 1990 até o período atual, o México tem passado por importantes mudanças nas relações travadas com os EUA. Dentre elas o que mais chama atenção é a aproximação entre as elites políticas mexicanas e as norte-americanas, tanto na área econômica, quanto na político-militar. Esse fato tem significado uma importante reversão da política externa mexicana, que durante boa parte do século XX - sob o domínio do Partido Revolucionário Institucional (PRI) - esteve relacionada a uma resistência a uma aproximação com os EUA. Essa tendência começou a ser revertida já durante a década de 1980 e continuou a intensificar-se nas seguintes. Foi nesse contexto de aproximação no setor de segurança que levou à elaboração e implementação de um pacote de assistência muitas vezes comparado com o Plano Colômbia: a Iniciativa Mérida.

Ao seu turno, essas mudanças nas relações com os EUA de maneira geral foram paralelas a mudanças na própria estrutura das Forças Armadas mexicanas, que passaram por um processo de transformação em alguns sentidos semelhantes aos do caso colombiano. Também como no caso do país andino, esse processo esteve ligado a uma grande deterioração do contexto de segurança do país, com o surgimento de movimentos guerrilheiros durante a década de 1990, dos quais destaca-se o Exército Zapatista de Libertação Nacional (EZLN), o maior grupo armado do país e que ainda controla parte do território do estado de Chiapas, no sul do país. Por outro lado, o narcotráfico também tem sido um problema endêmico no país, que causa milhares de mortes desde a década de 1990 até o momento atual. Outro aspecto importante do cenário mexicano é a atuação de grupos da sociedade civil resistentes à implementação de políticas neoliberais no país - e que também tem sido alvos de ações armadas das forças públicas mexicanas e de grupos armados (inclusive paramilitares).

Nesse sentido, o objetivo deste capítulo é analisar a influência que as elites políticas norte-americanas tiveram sobre o país asteca entre 2000 e 2018, ou seja, durante os governos de Vicente Fox (2000-2006), de Felipe Calderón (2006-2012) e de Enrique Peña Nieto (2012-2018). Apesar do período menor de transformação militar quando comparado ao caso colombiano, pode-se observar importantes mudanças, principalmente entre as administrações Fox e Calderón e a de Peña Nieto, acompanhado de variações na influência norte-americana nesse processo. Cabe também salientar que, diferentemente do caso colombiano, o processo de transformação militar do México envolveu mudanças menos explícitas (sobretudo em termos de documentos redigidos pela Secretaria de Defesa Nacional). Apesar disso, esse

processo ainda foi possível de ser rastreado, bem como a presença dos EUA nele. Para alcançar esse objetivo, o presente capítulo iniciará com um breve histórico sobre a implementação do projeto neoliberal no México e sobre as relações entre as elites políticas desse país e a dos EUA a partir da década de 1980. Após isso, serão analisados os processos de 2000 a 2012 - dividindo-o em duas fases, correspondentes às duas administrações desse período - e o de 2012 a 2018, cada um tendo uma mudança específica nas relações com os EUA.

#### **4.1 Neoliberalismo no México e relações com os EUA no final do século XX**

Depois de décadas sob um regime político e econômico desenvolvimentista, com forte intervenção estatal, principalmente em áreas consideradas essenciais para a economia, como o setor petrolífero, as políticas econômicas no México passaram por uma mudança a partir da primeira metade da década de 1980, com a ascensão de membros de coalizões políticas neoliberais ao Estado mexicano. Por outro lado, a ascensão dessas elites políticas e sua aproximação com os projetos econômicos dos dirigentes norte-americanos foi seguida por uma aproximação gradual com os EUA na área de segurança, principalmente sob a justificativa do combate às drogas - ainda que também tenha havido uma significativa assistência militar no combate contrainsurgente durante a década de 1990, em face à emergência do EZLN.

Entre 1955 e 1970, a economia mexicana passou pelo período conhecido como "desenvolvimento estabilizador", baseando-se no processo de substituição de importações com forte intervenção estatal, obtendo intenso crescimento econômico, desenvolvimento de suas bases industriais e solidez monetária, além de progresso na área social. Entretanto, esse modelo econômico ruiu com a crise da década de 1970, durante os quais ainda houve um forte crescimento dos gastos estatais e, consecutivamente, do seu endividamento interno e externo. Além disso, características como corrupção, nepotismo e patrimonialismo também foram importantes para criar um cenário de deslegitimação governamental (SALAZAR, 2004). Por sua vez, o neoliberalismo durante as décadas de 1980 e 1990 foi construído principalmente em três administrações: a de Miguel de la Madrid (1982-1988), Carlos Salinas (1988-1994) e Ernesto Zedillo (1994-2000). Nesse período, começou a vigorar o que também se convencionou chamar de Estado de competição mexicano, cujo marco inicial foi a crise do balanço de pagamentos de 1982 (SOEDERBERG, 2010).

Em termos de seus resultados, pode-se afirmar que os principais foram "o abandono

do Estado interventor, assim como de sua responsabilidade social; ademais, substituiu-se o modelo de industrialização substitutiva de importações ("para dentro") pela liberalização e desregulação industrial, comercial e financeira (para fora)" (SALAZAR, 2004, p. 4). Também cabe mencionar que esse novo projeto político-econômico esteve ligado à priorização do capital financeiro sobre o produtivo (ou seja, ênfase nos investimentos em carteira, ao invés dos produtivos). Por outro lado, a fim de manter suas reservas internacionais e amenizar o crescimento da dívida externa e o déficit fiscal, o governo mexicano realizou uma série de acordos com órgãos multilaterais, como o FMI, o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID); com os governos de países, principalmente os EUA, e diretamente com os bancos credores. Essas medidas levaram a uma crise na soberania econômica do país (FRANZONI, 2018).

O governo de Miguel de la Madrid representou o início da construção do projeto neoliberal no México, tendo aderido às reformas estruturais propostas pelos organismos financeiros internacionais e posto em prática uma política de redução do déficit fiscal. Apesar disso, essas ações não geraram resultados positivos, tendo continuado a tendência de declínio da atividade econômica e aumento do número de desempregados (SALAZAR, 2004). Também neste governo foi verificada uma trégua "nas inimizades" entre as elites políticas mexicanas e as norte-americanas<sup>22</sup>, que caracterizaram a política externa do país nos períodos anteriores. Essa trégua também se deu em função da necessidade de negociar com o governo norte-americano (fortemente influenciado pelo seu setor financeiro) na renegociação da dívida externa do país asteca e do avanço dos ajustes estruturais (FRANZONI, 2018). Outro ponto de importância no governo de la Madrid é que essa crise econômica também começou a minar as bases do domínio do PRI sobre o aparato estatal mexicano - o que se consolidaria nos anos seguintes (LAURELL, 2015).

No caso do governo de Salinas, pode ser observado uma consolidação da política econômica neoliberal, sendo considerado o primeiro presidente "tecnocrata" desse período (LAURELL, 2015). Nesse período, alcançou êxito em três áreas econômicas: diminuição da inflação, crescimento da produção e renegociação da dívida externa. Além disso, nesse momento, o modelo de substituição de importações foi questionado pelas elites políticas mexicanas, dando lugar ao modelo "exportador ou maquilador". Nesse sentido, houve uma

---

<sup>22</sup> Apesar dessa trégua, as relações entre os dois países continuou a apresentar tensões, como no caso da crise centro-americana, uma vez que o governo mexicano mostrava-se contrário à continuação da política estadunidense de financiamento de grupos paramilitares e de realização de manobras militares na região (FRANZONI, 2017).

consolidação da indústria maquiladora<sup>23</sup> no país - o que se consolidou com o gradual enfraquecimento do mercado interno e a permanente subvalorização da moeda nacional (SALAZAR, 2004). Por outro lado, um importante resultado das políticas implementadas pelo governo Salinas foi a eclosão de revoltas guerrilheiras, como demonstra principalmente o surgimento do EZLN no estado de Chiapas em 1994, sobre a qual se falará mais adiante. Também durante essa administração continuou-se o processo de aproximação com os EUA, sobretudo na área econômica, com a assinatura do Tratado de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA, na sigla em inglês). Desse modo, é possível dizer que

o NAFTA foi consequência de uma mudança paulatina no modelo de desenvolvimento e de inserção internacional do México. O acordo com os Estados e o Canadá institucionalizou um processo que já estava em curso desde a crise da dívida. A aproximação entre os dois países foi progressiva e indica uma mudança de percepção do México com relação aos Estados Unidos, de uma ameaça para uma oportunidade (FRANZONI, 2018, pp. 57-58).

Na administração de Ernesto Zedillo, foram continuadas as tendências neoliberais vistas nos governos de la Madrid e Salinas. Entretanto, esse período também caracterizou-se por uma forte crise financeira e econômica no México ainda em 1994, o que forçou os EUA a contribuir com o um resgate financeiro para o país latino-americano, que alcançou a cifra de US\$50 bilhões - o que também implicou em restrições creditícias impostas pelo FMI e a limitação da expansão do crédito interno, o que debilitou a economia nacional mexicana, levando a vários resultados negativos nos âmbitos econômico (crise produtiva), social (aumento da pobreza e do desemprego) e político (maior pressão contra o PRI) (SALAZAR, 2004). Por outro lado, nesse período também foram implementados outros acordos comerciais, que foram estabelecidos com a União Europeia, Chile, Nicarágua e com o Triângulo Norte da América Central (Guatemala, El Salvador e Honduras). Além disso, nesse momento os EUA consolidaram-se como principal parceiro comercial do México (FRANZONI, 2018). Nesse sentido, pode-se dizer que, nesse período, o processo de internacionalização econômica do México no regime neoliberal alcançou sua maturidade, tanto em termos internos quanto externos.

De acordo com Salazar (2004), a estruturação da política neoliberal no México se deu por meio de duas estratégias complementares. A primeira foi a de superação dos desequilíbrios macroeconômicos, por meio de três principais mecanismos: reversão do

---

<sup>23</sup> As maquiladoras são indústrias destinadas basicamente à montagem de produtos manufaturados para a exportação, sendo geralmente caracterizadas por trabalhos de baixa remuneração e menor regulamentação.

déficit público crônico, através de uma dura disciplina fiscal mediante cortes orçamentários, aumentos dos preços dos produtos e serviços de empresas estatais, diminuição dos gastos sociais e dos subsídios e política de privatizações; controle da inflação, principalmente através do corte salarial para diminuir o poder real de consumo dos trabalhadores; e renegociação da dívida externa. A segunda estratégia foi de início das reformas estruturais, que também foi implementada por meio de três principais mecanismos: liberalização comercial e financeira; aceleração das vendas de empresas paraestatais e eliminação da regulação estatal, ou seja, a contínua diminuição da intervenção estatal sobre a economia do país, a fim de atrair grandes empresas transnacionais e para honrar os compromissos com o FMI, o Banco Mundial e outras instituições financeiras também de caráter transnacional. Dessa forma, é possível dizer que, tal como no caso colombiano, a implementação do neoliberalismo no México correspondeu aos interesses de uma coalizão política neoliberal cujos interesses coincidiam os das elites políticas norte-americanas, sobretudo em termos econômicos - o que era importante para a consolidação da hegemonia dos EUA na região (CHODOR, 2014).

Por sua vez, o neoliberalismo no México foi colocado em prática por uma elite política cujos interesses convergiam cada vez mais com as elites políticas e empresariais transnacionais baseadas sobretudo nos EUA. Segundo Avilés (2017), tal como no caso colombiano, no México ascenderam elites políticas ligadas à nova classe capitalista transnacional (emergente na década de 1970), que incidiu sobre a adoção de políticas neoliberais por parte desse *establishment* político. Nesse sentido, desde a administração de Miguel de la Madrid diversas equipes de tecnocratas e políticos ajudaram a construir um "modelo de desenvolvimento centrado no mercado". Grande parte desses indivíduos participaram de mais de uma administração presidencial, liderando as principais instituições econômicas do Estado mexicano, como o Ministério da Finança, de Planejamento e Comércio e o Banco Central (SALAS, 2020). Essa elite tecnocrata neoliberal teria sido "diretamente responsável pela escrita, negociação e defesa do pacote de reformas estruturais que colocaram o mercado no centro do novo modelo de desenvolvimento, como foi prescrito pelo Consenso de Washington" (SALAS, 2020, p. 8).

Por sua vez, a autora identifica quatro principais características dessas elites políticas neoliberais que emergiram. A primeira é a uma relação muito íntima entre redes de empresas regionais e globais (tendo inclusive sido quadros de empresas transnacionais). Segunda é a participação em *think tanks* regionais e globais. A terceira, uma trajetória em organizações internacionais, onde puderam conectar-se com redes intergovernamentais de escopo regional

e global e internalizar a definição de padrões internacionais. Por fim, também tiveram uma carreira acadêmica e profissional pela tornaram-se especialistas globais, reconhecidos pelas comunidades empresarial, financeira e tecnocrática mundiais como os mais qualificados e confiáveis negociadores e intermediários (SALAR, 2020). Dessa forma, tal como no caso colombiano, essas novas elites políticas implementaram um novo projeto político-econômico de acordo com seus interesses e os de seus parceiros internacionais - sobretudo as empresas transnacionais. Ao seu turno, como se verá mais adiante, esse fenômeno também influenciou no novo perfil das Forças Armadas desenhado pelas elites políticas mexicanas e na influência norte-americana sobre o processo de transformação militar que se desenrolou no país a partir da década de 2000.

Segundo Laurell (2015), os impactos econômicos e sociais das políticas neoliberais sobre a sociedade mexicana foram significativamente negativos - assim como no caso colombiano. Apesar dos sucessos conseguidos na redução da inflação, diminuição do déficit fiscal e diminuição da dívida externa durante os três governos (e nos seguintes), a implementação dos ajustes fiscais no México também significou uma dramática redistribuição da renda do salário para o capital, bem como uma queda de 30% a 40% dos salários no país, além de um forte crescimento do desemprego e de trabalhos precarizados. Além disso, com a liberalização financeira, apesar de se ter conseguido atrair investimentos estrangeiros, a maioria destes se deu pela compra de recursos financeiros já existentes e não pela criação de novas empresas, o que provocou uma desnacionalização da economia. Também por meio dessas medidas houve a ascensão de uma nova oligarquia mexicana ligada às empresas privadas (principalmente transnacionais). Ainda sobre o setor industrial do país, Laurell (2015) afirma que muitas companhias locais foram destruídos, cujos proprietários passaram a investir em outros setores; já as novas indústrias eram primariamente norte-americanas, basicamente de montagem de bens semimanufaturados (maquiladoras). Também o problema do déficit sistemático na balança comercial não foi resolvido com essas políticas econômicas.

No que se refere aos impactos nas políticas sociais, pode-se mencionar duas transformações gerais: os programas para os mais pobres foram substituídos por subsídios gerais e proteção da renda, emprego e livre acesso a serviços de saúde e educação; e a seguridade social pública, a saúde individual e os serviços educacionais passaram por um processo de mercantilização, enquanto o emprego e os salários foram submetidos às "forças do mercado". Essas modificações, em adição àquelas citadas no parágrafo anterior, tiveram resultados sociais negativos, como foi o caso da persistência do desemprego e da queda de

renda dos trabalhadores (além da desigualdade na distribuição de renda) - o que acabou intensificando a emigração para os EUA (principalmente após a implementação do NAFTA) e informalidade (incluindo atividades ilegais) (LAURELL, 2015). Também é importante ressaltar que a própria execução do NAFTA não gerou resultados positivos para a economia e sociedade mexicanas, não tendo sido verificados um grande aumento do PIB, ou do emprego ou melhoras na balança comercial, tendo sido mais beneficiários para as empresas norte-americanas, incluindo aquelas que se implantaram no país para exportar produtos acabados em condições mais vantajosas (NÁPOLES, 2017). Portanto, o resultado das políticas neoliberais levadas a cabo pelas elites políticas mexicanas foi um recrudescimento da crise social e política do país.

Por sua vez, esse fenômeno gerou reações por parte de determinados setores da sociedade civil e contrarreações por parte dessas elites (sobretudo através dos aparatos repressivos do Estado). Essas reações vieram por meio de protestos de organizações sociais, como sindicalistas, líderes ambientais e populações marginalizadas (camponesas, indígenas). Também houve uma maior mobilização de setores trabalhistas, incluindo a união entre os do campo e das cidades. Dessa forma, em 1997, foi formada a União Nacional de Trabalhadores, uma federação trabalhista independente do Estado e composta por cerca de 1,5 milhões de membros. Também foi verificada uma colaboração entre setores trabalhistas dessa organização e a Frente Zapatista de Libertação Nacional (setor político do EZLN) (DEMUNER, 2001).

Também surgiram novas formas de mobilização, como o *Barzón* - uma associação de pequenos e médios empresários e agricultores mexicanos -, que colaborou com os setores políticos das guerrilhas mexicanas a fim de pressionar o PRI. Por sua vez, essa mobilização foi em grande medida respondida pelas elites políticas com uso repressivo dos aparatos de violência do Estado mexicano - incluindo as Forças Armadas - e de grupos paramilitares colaboradores dos governos federal e locais. Dessa forma, na administração Zedillo, ocorreram massacres contra populações civis, como foi o caso dos massacres de Acteal (estado de Chiapas), quando 45 pessoas foram mortas por paramilitares ligados ao PRI; e de Aguas Blancas (estado de Guerrero), com o assassinato de 17 indivíduos (militantes da Organização Camponesa da Serra do Sul) por unidades motorizadas de policiais (DEMUNER, 2017; LAURELL, 2015).

Apesar da importância política dessas de setores desarmados da sociedade civil contra o projeto político-econômico que estava sendo implementado no México e contra as elites políticas que o capitaneavam - com especial ênfase para a classe política do PRI -, um dos

aspectos mais importantes da resistência social no país foi o surgimento de dois principais movimentos guerrilheiros: o Exército Zapatista de Libertação Nacional e o Exército Popular Revolucionário (EPR), ambos na década de 1990. Com relação ao primeiro, sua consolidação começou por volta de novembro de 1983, quando integrantes das Forças de Libertação Nacional (FLN)<sup>24</sup> se estabeleceram nessa região para adestramento, formação e travamento de relações com as comunidades indígenas próximas. Por meio da incorporação desses contingentes indígenas foi formado o EZLN, que adaptou a estrutura político-militar vertical e orgânica tipicamente de uma guerrilha à tradição organizacional indígena, baseada na participação coletiva e na tomada de decisões por consenso; dessa forma, as decisões de comando militar passaram a ser sujeitas à aprovação das comunidades indígenas (DE LA CADENA, 2018).

Devido a esse tipo "incomum" de estrutura de comando e controle do EZLN, bem como o fato de ser majoritariamente composto por indígenas que apresentavam-se como defesa armada do Artigo 39 da Constituição (a respeito do povo como guardião da soberania nacional), essa organização não é considerada um grupo guerrilheiro de libertação nacional nos moldes "clássicos" (ou seja, aqueles que fundamentaram as resistências armadas na Revolução Cubana e na Revolução Sandinista ou que foram adotados pelas FARC, no caso colombiano). Inclusive as operações militares dessa guerrilha não encaixava-se nesses padrões dos movimentos de libertação nacional, por se assemelharem mais a levantamentos indígenas, com predomínio de tomadas massivas e súbitas de cidades e centros de poder locais (HAAR, 2012).

Desse modo, o Comitê Clandestino Revolucionário Indígena - Comando Geral do EZLN preparou um levantamento militar para o dia primeiro de janeiro de 1994 - a data de entrada em vigor do NAFTA -, que incluiu a ocupação de cinco cidades em Chiapas: San Cristóbal de las Casas, Altamirano, Las Margaritas, Palenque e Ocosingo, sob a liderança do subcomandante Marcos (o mais conhecido dos seus líderes) (DE LA CADENA, 2018). Por sua vez, a reação das elites políticas nacionais e locais a esse levante armado foi o emprego do aparato repressivo militar, aliado à atuação de grupos paramilitares, ligados às lideranças locais do PRI. Dessa forma, ainda em janeiro, começou a ser desenvolvida em Chiapas uma "guerra de baixa intensidade", inicialmente com uma forte ocupação militar da chamada "zona de conflito", que contou cerca de 6.000 efetivos das Forças Armadas mexicanas. Dessa

---

<sup>24</sup> Grupo insurgente surgido no México em 1969, a fim de combater os governos "priistas" que dominavam o país.

forma, ainda em 1994 a guerrilha entrou em negociações de paz com o governo mexicano, não tendo conseguido ser exitoso. Em 1995, as duas partes voltaram a dialogar, chegando-se aos Acordos de San Andrés, em fevereiro de 1996. Entretanto, esse acordo foi desrespeitado pelo governo de Zedillo, o que aprofundou a crise com o EZLN, levando também a um crescimento das atividades de grupos paramilitares, inclusive com apoio do Exército (HAAR, 2012).

No que se refere às ações que se seguiram ao levante armado de 1994, pode-se dizer que o EZLN tem se concentrado em manter uma gestão autônoma nos territórios que estão sob seu domínio. Nesse sentido, em primeiro lugar, consolidaram os chamados "municípios autônomos" ou "rebeldes" (posteriormente denominados "Municípios Autônomos e Rebeldes Zapatistas", ou MAREZ) e, em 2003, criaram as Juntas de Bom Governo<sup>25</sup>. Também nesse ano foi anunciada a criação de cinco Juntas de Bom Governo, que abrangeram quatro a sete municípios autônomos cada uma; sua sede ficava nos chamados *Caracoles*, ou seja, centros regionais de convenção que até então eram chamados *Aguascalientes*. Dentre as principais funções das Juntas, pode-se mencionar a coordenação dos municípios autônomos e a vigilância dos cumprimentos dos princípios de governo "responsável e honesto"; também mediavam conflitos entre municípios autônomos, a recepção e resposta de queixas contra essas unidades administrativas e o registro das bases civis (HAAR, 2012).

Por sua vez, a estrutura militar do EZLN ficou responsável pela defesa da população zapatista, enquanto o comando militar delegaria as funções de governança civil às autoridades zapatistas dos municípios autônomos e das Juntas de Bom Governo. Seu número de combatentes na época do levante era de cerca de 2.000 (FUSER, 1994). Dessa forma, "as estruturas zapatistas de governo autônomo iam se formalizando paralelas às estruturas de governo 'oficiais'. Os zapatistas não reconhecem os municípios 'oficiais' ou 'constitucionais' e não se sujeitam a sua autoridade" (HAAR, 2012, p. 15). O Mapa 1 mostra a configuração recente dos territórios zapatistas, diferenciando os territórios originais e os que foram incorporados à gestão guerrilheira. Dessa forma, a estrutura e a dinâmica de funcionamento do ELZN, bem como seus objetivos estratégicos, diferem daqueles vistos nas FARC (e mesmo no ELN), ou seja, enquanto os últimos focavam em uma tomada do poder central como objetivo primário - ao menos no caso das FARC, esse objetivo perdurou até o início da década de 2000 -, o EZLN buscou consolidar seu domínio sobre os territórios ocupados,

---

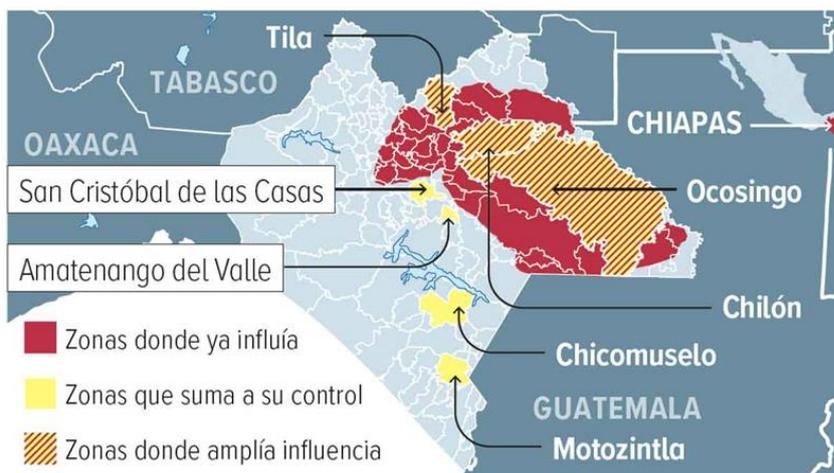
<sup>25</sup> A expressão "bom governo" foi utilizada pelo grupo armado em contraposição ao "mal governo" que, segundo eles, eram realizado pelas elites políticas mexicanas - principalmente aquelas que conformavam o PRI (DE LA CADENA, 2018).

por meio de uma administração civil da população sob seu domínio.

Mapa 1 - Territórios do EZLN em 2019

## EXPANSIÓN

Municipios chiapanecos en los que están las nuevas zonas zapatistas.



Fonte: AZEVEDO (2019).

Outra guerrilha que, apesar de sua limitação em relação ao EZLN, teve importância simbólica como grupo armado contrário ao projeto político-econômico das elites políticas mexicanas e que foi conformada por indivíduos vindos de regiões camponesas, foi o Exército Popular Revolucionário. Sua apresentação pública ocorreu em junho de 1996, fazendo parte da terceira onda de surgimento de organizações guerrilheiras no México<sup>26</sup> - tal como o EZLN -, a partir dos anos 1980 (IBARRA; ZAVALA, 2012). No caso específico do EPR, este consistia em uma conjunção de 14 organizações de diferentes importâncias, organizadas em torno de um projeto armado unificado, o qual foi intentado entre 1994 e 2001. Seu aparecimento público deu-se um ano após o massacre de Aguas Blancas, como forma de rememoração desse acontecimento. Apesar de unificados em um projeto político armado específico em seu começo, logo a organização guerrilheira passaria por um processo de fragmentação a partir de 1998. A partir de então, o EPR passaria por um enfraquecimento ao longo dos anos e que estende-se até o momento atual (LOFREDO, 2006).

Outro ator importante para se compreender o conflito armado mexicano é os grupos

<sup>26</sup> Apesar de não ter sido um processo homogêneo, grande parte dessas organizações estiveram vinculadas a reações sociais contra a pobreza e a desigualdade. Dentre as primeiras guerrilhas desse período, pode-se citar o Grupo Popular Guerrilheiro, a Associação Cívica Nacional Revolucionária, as Forças de Libertação Nacional e a Liga Comunista 23 de Setembro (IBARRA; ZAVALA, 2012).

paramilitares, sobretudo aqueles atuantes no território de Chiapas - sendo o grupo Paz e Justiça o principal deles. Assim como no caso colombiano, os grupos paramilitares no México foram gestados com forte apoio das elites políticas nacionais, mas sobretudo locais, geralmente políticos ligados ao PRI (até meados da década de 1990, o PRI manteve-se politicamente forte no estado de Chiapas), membros das Forças Armadas e da polícia, bem como elites econômicas locais (como latifundiários). Por sua vez, esses grupos teriam encontrado nos paramilitares uma forma de reagir a seu enfraquecimento, que se deu com a decadência do domínio do PRI sobre o aparato estatal e que foi intensificado com as ações do EZLN (OLNEY, 2011). Dessa forma, Saint-Pierre (1999) chamou esse fenômeno de "estratégia contrainsurgente do paramilitarismo". Segundo ele,

Essa estrutura paramilitar forneceu ao governo mexicano um versátil instrumento de contrainsurgência, do qual pode utilizar-se em vários sentidos ao mesmo tempo: no plano político serve como argumento de que a guerra é entre índios e não entre o governo nacional e parte da sociedade. Juridicamente conserva o Exército Nacional à margem das atrocidades da guerra, colocando esses grupos para realizar o "trabalho sujo" dentro dos municípios autônomos e entre os simpatizantes zapatistas, dificultando, desse modo, a imputação de responsabilidade pelos crimes de guerra. No âmbito da mídia, o governo pode manter a imagem de uma posição unilateral de cessar fogo e uma atitude de negociação mostrando suas tropas em posição defensiva quando, na realidade, conserva uma atitude intransigente e hostil com sua força paramilitar sob a superfície (SAINT-PIERRE, 1999, p. 112-113).

Dessa organizações armadas, o principal atuante no conflito contra o EZLN (e que ultimamente tem agido contra forças públicas) é o grupo Paz e Justiça. Ele tem operado na Zona Norte de Chiapas desde 1995, tendo cometido diversos crimes e ataques contra líderes sociais e comunidades civis, com apoio de latifundiários e autoridades dessa zona, além de ter contado com a proteção do Exército entre 1995 e 2000, o que contribuiu para a intensificação do deslocamento forçado interno no país (também semelhante ao caso colombiano). Além disso, possui laços importantes na política institucional, uma vez que um de seus líderes foi deputado do PRI por um dos municípios de Chiapas (Yajalón). Além disso, o grupo tem se caracterizado pelo controle de presidências municipais ou postos públicos e pelo uso de recursos públicos para sua manutenção. Também cabe mencionar que esse grupo foi beneficiado com o plano de campanha do governo de Ernesto Zedillo contra o EZLN, pois contava com as ações armadas dos grupos paramilitares (OCHOA LEÓN, 2011).

Além do grupo Paz e Justiça, outras organizações paramilitares também têm operado no México com apoio de elites políticas e econômicas nacionais e locais, como forma de combater o EZLN e mobilizações desarmadas da sociedade civil que sejam negativos para os interesses dessas elites. Desse modo, outro importante grupo paramilitar é o Los Chinchulines, fundado pelo ex-deputado priista, Rafael Cancino, contando com apoio de fazendeiros, agentes do ministério público, elementos do poder jurídico e do PRI. Além

desse, o Máscara Roja também esteve vinculado a essa "guerra suja", tendo sido o responsável pelo massacre de Acteal (1997); esteve coordenado com corpos de Segurança Pública Estadual e funcionários públicos do PRI, além do treinamento e fornecimento de armadas vindos da Polícia e do Exército. Também esteve em operação o Movimento Indígena Revolucionário Antizapatista (MIRA), fundado por um ex-presidente municipal e ex-deputado federal do PRI (Norberto Sántiz) e mantendo relações com aparatos repressivos estatais, como a Polícia de Segurança Pública, a Polícia Judicial do Estado e o Exército Nacional, com os quais realizada patrulhamentos, ameaças, invasão de domicílios, detenções arbitrárias, dentre outras atividades contra lideranças civis sociais e zapatistas (DE PABLO, 2015).

Portanto, pode-se ver que mesmo antes do período que será analisado, as ações das Forças Armadas mexicanas em sua relação com grupos paramilitares, têm-se dirigido para um esforço contrainsurgente, focado tanto no EZLN quanto em lideranças sociais civis (simpatizantes dos zapatistas ou não). É dessa maneira que essas forças - com especial ênfase no Exército (tal como na Colômbia) - têm sido utilizadas pelas elites políticas e econômicas mexicanas para a manutenção da ordem social no interior do país, sobretudo na região de Chiapas. É nesse sentido, que as Forças Armadas continuaram a ser empregadas, mesmo quando o foco do combate for direcionado para os cartéis de narcotráfico, na década de 2000 e de 2010.

Apesar da importância do contexto político interno no México, para se compreender melhor seu processo de transformação militar e a influência norte-americana no país, é preciso também entender melhor as relações que o país asteca desenvolveu historicamente com os EUA e como começou a mudar a partir da década de 1980, com a ascensão das coalizões políticas neoliberais. Diferentemente da Colômbia, durante boa parte do século XX, a política externa mexicana foi caracterizada por certo distanciamento e suspeita em relação aos EUA pelas elites políticas nacionais - incluindo aquelas ligadas à área de defesa -, sobretudo devido ao episódio conhecido como Guerra Mexicano-Americana (1846-1848), que resultou na anexação pelos EUA de cerca da metade do território setentrional mexicano. Nesse sentido, até meados da década de 1970 e, principalmente, de 1980, houve as relações entre os dois países na área militar não foram próximas (TURBIVILLE JR. 2010).

Como já foi visto, na área econômica, essa relação sofreu uma mudança a partir do governo de la Madrid, que consolidou-se com a administração de Salinas, que negociou a implementação do NAFTA. Com esse acordo, "a prioridade institucional passou a ser os Estados Unidos. O México não deixou de olhar para a América Latina e para o Caribe, mas

a região nitidamente tornou-se menos importante na sua estratégia de inserção internacional" (FRANZONI, 2018, p. 42). Por sua vez, no que se refere ao papel desempenhado pelas elites políticas mexicanas na América Latina a partir da entrada do país na área de livre-comércio, Santos (2007) afirma que estas têm buscado tornar o país um "aliado estratégico" dos EUA, inclusive como forma de "facilitar a entrada de capitais estrangeiros que utilizassem o país como base tecnológica e produtiva para as exportações aos EUA, dinamizando, dessa forma, o modelo econômico exportador" (SANTOS, 2007, p. 147). Dessa forma, paulatinamente, nas décadas finais do século XX, o México tem se tornado um dos principais aliados norte-americanos na região, ao lado da Colômbia - inclusive na área de segurança, como se mostrará.

Apesar das desconfianças das elites políticas mexicanas em relação a suas contrapartes norte-americanas, as relações entre os dois países na área de segurança ganhou certa intensidade a partir da década de 1970, centrando-se em dois temas principais: as ações contrainsurgentes das Forças Armadas mexicanas e sua implicação cada vez maior no combate às drogas - sendo essas ações pouco discerníveis uma da outra (como no caso colombiano). Nesse período, houve um aumento das campanhas de erradicação de cultivos ilícitos focados na produção de ópio, que foi encorajado pelas elites políticas estadunidenses. Dessa forma, foram enviados equipamentos militares, sobretudo helicópteros, para as polícias, o Exército e a Procuradoria Geral da República, que teve um papel cada vez mais importante no combate às drogas entre as décadas de 1960 e 1980 (PÉREZ RICART, 2017).

Também na década de 1970 foram intensificados os contatos entre os órgãos de segurança mexicanos e os norte-americanos (como aqueles entre a PGR e a DEA), a campanha antidrogas foi expandida por todo o território nacional mexicano a partir de 1974. Cabe também destacar que a assistência militar estadunidense durante esse período foi aceita pelo governo mexicano com o intuito de estabelecer o controle sobre a ordem social interna, principalmente nas áreas que contavam com presença guerrilheira - o que era reconhecido pelas elites dirigentes dos EUA. Dessa maneira, "as novas campanhas de erradicação também atuaram como instrumentos de controle político" (PÉREZ RICART, 2017, p. 46).

Por outro lado, a partir da década de 1970 e sobretudo na seguinte, os EUA tiveram um papel cada vez maior na atuação das Forças Armadas mexicanas - principalmente do Exército - contra os grupos armados guerrilheiros desse período. Dessa maneira, muitos oficiais do país latino-americano foram treinados em instituições estadunidenses, tal como a

antiga Escola das Américas<sup>27</sup> - ainda que com baixa adesão - e equipamentos foram transferidos para as Forças Armadas mexicanas entre as décadas de 1970 e 1990 (TURBIVILLE JR., 2010). Além disso, a partir da década de 1980 e principalmente na seguinte, as Forças Armadas passaram a ter um papel proeminente no combate à produção e comercialização de drogas ilícitas, com estímulo e pressão vinda das elites políticas dos EUA. Nesse sentido, essas ações armadas passaram de "uma guerra rural dirigida ao combate e erradicação dos cultivos de maconha e papoula, a uma guerra terrestre, aérea e naval, mas sobretudo urbana, em que as FFAA são o principal instrumento do Estado Mexicano para fazer frente ao narcotráfico" (ÁLVAREZ GÓMEZ; LANDÍNEZ ACEROS; NIETO ROJAS, 2011, p. 90).

Por essa razão, entre 1980 e 1990, as administrações de la Madrid, Salinas e Zedillo empreenderam esforços de modernização tecnológica das três forças, com algumas mudanças organizacionais - o que viria fundamentar a transformação ocorrida principalmente nos períodos de Vicente Fox e de Felipe Calderón. Também os EUA passaram a ter um papel mais proeminente nessa questão, por meio da transferência de recursos financeiros, armamentos e treinamento, como no caso das novas unidades de operações especiais mexicanas, os Grupos Aeromóveis de Forças Especiais (GAFE), pertencentes à Secretaria de Defesa Nacional (SEDENA). Também na década de 1990 as elites políticas estadunidenses ajudaram suas contrapartes mexicanas no combate aos grupos guerrilheiros, como o EZLN e os pertencentes a outras regiões do país (TURBIVILLE JR., 2010; ÁLVAREZ GÓMEZ; LANDÍNEZ ACEROS; NIETO ROJAS, 2011).

Tendo em vista o que foi dito nesta seção, pode-se compreender que o contexto histórico vivido pelo México no período em que iniciou o processo de transformação em suas Forças Armadas foi marcado por diversas características, tanto na dimensão político-econômica, quanto na estratégico-militar - não podendo ser esquecido que ambos estavam intimamente relacionados. Em relação ao primeiro aspecto, entre as décadas de 1980 e 1990, o país asteca viveu um momento de ascensão de coalizões políticas neoliberais, que implementaram a agenda do Consenso de Washington no país. Por sua vez, para a plena adoção desse projeto político-econômico, foi necessário reagir contra grupos da sociedade civil, tanto os armados quando os desarmados. Essas ações foram levadas a cabo pela forças

---

<sup>27</sup> Essa instituição foi rebatizada de Instituto do Hemisfério Ocidental para a Cooperação em Segurança (WHINSEC, na sigla em inglês) em 2001. Ela esteve fortemente ligada ao treinamento de militares latino-americanos durante o período da Guerra Fria para as ações contrainsurgentes - incluindo práticas de tortura utilizadas pelas forças armadas dos países da região.

policiais e pelos militares, com uso de organizações paramilitares para realizarem práticas de "guerra suja" contra as guerrilhas e líderes sociais ou simpatizantes dos zapatistas. Por sua vez, essas dinâmicas e a aproximação com os EUA, inclusive com a adoção do discurso de guerra às drogas, levou a mudanças nos âmbitos tecnológicos e organizacionais nessas forças, que iriam fundamentar os posteriores processos de transformação militar.

Também cabe notar que para autores como Robinson (2008), Mercille (2011), Watt e Zepeda (2012), Solís González (2013) e Avilés (2017), esse emprego das Forças Armadas mexicanas na guerra às drogas (e, posteriormente, na guerra ao terror) foi utilizado como forma de manutenção do controle da ordem social interna - que sofreu ameaças de desestabilização, tanto por parte das ações armadas do EZLN e de outros grupos guerrilheiros atuantes entre as décadas de 1980 e 2000, quanto pela eclosão da violência gerada pelos cartéis de drogas no país, que cresceram a partir da década de 2000. Dessa forma, para esses autores, esse tipo de emprego das Forças Armadas contribuiu para a intensificação do uso interno dos militares na criação de um ordenamento estável para os negócios de empresas nacionais e transnacionais em diversos setores - que foram beneficiados com as políticas neoliberais. Tendo visto isso, nas próximas seções serão apresentados os modos como os EUA contribuíram para os processos de transformação das Forças Armadas mexicanas, bem como os interesses das elites políticas de ambos países que fundamentaram essa influência e sua mudança ao longo do período analisado.

#### **4.2 Influência dos EUA na transformação militar antidrogas (2000-2012)**

Após o período de consolidação das elites políticas neoliberais e de algumas mudanças implementadas nas Forças Armadas mexicanas, entre 2000 e 2012, durante as administrações de Vicente Fox e de Felipe Calderón foi realizado um processo de transformação militar que voltou-se, por um lado, para fazer frente à resistência armada e, por outro, para deter a espiral de violência que se instaurou no país durante a década de 2000 - e que continuou na de 2010 - gerado, sobretudo, pelos confrontos armados entre os cartéis de drogas que comandam determinados territórios do país e pelos enfrentamentos entre estes e as forças estatais, sobretudo os militares. Sobre esse processo, cabe ressaltar duas questões: em primeiro lugar, o processo de transformação das Forças Armadas do México não foi um processo de homogêneo. Como já foi salientado, apesar de esse fenômeno ter possuído menos clareza em relação ao caso colombiano, é possível observar mudanças ao longo do tempo, que estiveram relacionadas às variações na conjugação de interesses entre as elites políticas

mexicanas e as norte-americanas.

Em segundo lugar, é importante lembrar que essa transformação militar, bem como as mudanças por que passou, estão diretamente ligadas à manutenção da hegemonia norte-americana na América Latina. Como também já foi mencionado anteriormente, isso tem se dado por meio da influência das elites políticas norte-americanas sobre a estruturação das Forças Armadas dos países latino-americanos - incluindo tanto a Colômbia, quanto o México e apesar de suas diferenças históricas e de seus sistemas políticos distintos. Assim, essa influência aquiescida pelas elites políticas nacionais mexicanas - muitas das quais envolvidas com os interesses da comunidade transnacional (elites empresariais e membros de *think tanks*) - tem servido para tornar a estrutura, doutrina, tecnologia e o perfil das Forças Armadas mexicanas condizente com seus interesses, particularmente no que se refere à perpetuação de uma ordem interna concorde com os interesses dos capitais nacionais e transnacionais que tem se beneficiado das políticas neoliberais adotadas no país.

É por meio desse controle da sociedade mexicana através do uso dos aparatos coercitivos do Estado que se tem consolidado a situação de hegemonia que se observa nas relações desse país e dos demais pertencentes à América Latina com os EUA. Por sua vez, esse tipo de interesse também esteve presente no desenho de um perfil antidrogas nas Forças Armadas do país asteca - incluindo a tenuidade da separação entre as atividades antinarcóticos e contrainsurgentes -, uma vez que esses atores também se beneficiaram de políticas destinadas a pacificar determinadas áreas do país. Assim, fundamentando-se nesses objetivos, foi criado o programa de assistência de segurança denominado Iniciativa Mérida, do qual se falará mais adiante.

#### 4.2.1 Início da transformação militar com aproximação dos EUA (2000-2006)

O início de transformação militar no México se deu no governo de Vicente Fox Quesada (2000-2006), quando o processo de aproximação militar com os EUA já estava sendo gradualmente intensificado - e que continuou com essa tendência - e as Forças Armadas (principalmente o Exército) já eram os principais atores estatais envolvidos no combate aos grupos armados guerrilheiros e aos cartéis de drogas. Estes passaram a crescer principalmente a partir do final da década de 1990 e na de 2000, após a fragmentação da produção e comercialização de drogas na Colômbia e em outros países da região andina. Diante da política de combate à oferta de narcóticos implementada pelos governos nacionais e estimulada pelas elites políticas norte-americanas, os cartéis existentes no país asteca

passaram por um crescimento e fortalecimento, obtendo um grande papel na comercialização e distribuição das drogas nos EUA e na Europa. Dentre os cartéis presentes no país, os que mais se destacavam por seu tamanho e força eram: Tijuana, Juárez, Sinaloa, do Golfo, Los Zetas e a Família Michoacana (ÁLVAREZ GÓMEZ; LANDÍNEZ ACEROS; NIETO ROJAS, 2011). Por conta desse fato, as elites políticas mexicanas passaram a utilizar cada vez mais os militares nas tarefas de combate a esses grupos - em um processo semelhante ao caso da Colômbia, inclusive na pouca diferença existente entre os treinamentos e ações antinarcóticos e contrainsurgentes que os técnicos estadunidenses forneciam aos efetivos mexicanos.

Em termos de gerais, as relações travadas entre as elites políticas mexicanas e norte-americanas durante o governo Fox foram marcadas por uma busca por continuidade do processo de aproximação evidenciado nos governos anteriores, tanto na área econômica, quanto na de segurança. Dessa forma, no primeiro aspecto, as elites políticas mexicanas buscaram aprofundar o processo de integração regional do NAFTA - principalmente visando um melhor tratamento para os emigrantes do país latino-americano para os EUA, o que era esperado por meio do estabelecimento do TLCAN-Plus. Na área de segurança (e também de economia), uma das principais ações desse governo foi a criação da Aliança para a Segurança e a Prosperidade da América do Norte (ASPN), cujas negociações foram realizadas a partir de 2003, para ser implementado em 2005. Por sua vez, é importante mencionar que essa aproximação com os EUA - inclusive na esteira dos atentados de 11 de setembro de 2001 - foram articuladas pelo Secretário de Relações Exteriores do México, Luis Ernesto Derbez, que havia sido Secretário de Economia entre 2000 e 2003 e trabalhado no Banco Mundial, com a administração de programas de ajustes estruturais das regiões da África, Ásia e América Central, fazendo portanto parte da elite política neoliberal do México. Dessa forma, como Secretário de Relações Exteriores, Derbez buscou aproximar o país latino-americano dos EUA, inclusive prestando apoio ao país na guerra ao terror (BENÍTEZ MANAUT, 2006; FRANZONI, 2018).

Desse modo, durante o governo de Vicente Fox, as elites políticas mexicanas estiveram interessadas no estabelecimento de maiores relações com os EUA, a fim de manter o fluxo de investimentos e comércio entre os dois países, fortalecendo também a implantação de empresas transnacionais para fortalecer o setor exportador do país. Essas relações acompanharam a evolução do processo de transformação das Forças Armadas do México nesse momento, quando as elites políticas estadunidenses contribuíram com assistência tecnológica e técnica. Dessa forma, serão analisados tanto a transformação militar em si,

quanto a influência dos EUA nesse processo, buscando mostrar os interesses das elites políticas (e empresariais) de ambos países nesse processo. Para essa análise também serão identificados o contexto da política de segurança dos EUA para a América Latina e, especificamente, para o México, bem como as mudanças quantitativas e qualitativas ocorridas nos campos organizacionais, tecnológicos e doutrinários - tal como foi realizado no capítulo anterior, quando foi tratado o caso da Colômbia.

O contexto de implementação da transformação militar no início da década de 2000, coincidiu com a elaboração e execução da chamada guerra global contra o terror por parte do governo de George W. Bush. Como foi visto no capítulo anterior, essa política de segurança também afetou as relações entre EUA e América Latina, na medida em que os primeiros buscaram incorporar a região em sua estratégia geral de combate militarizado contra essas "novas ameaças". Nesse sentido, o México foi um dos principais afetados, dada a sua proximidade com o território estadunidense, o que foi traduzido em maiores pressões para apoiar a política de segurança dos EUA, tanto na sua posição em organismos internacionais (principalmente a ONU, como no caso da invasão do Iraque, em 2003), quanto no estabelecimento de acordos bilaterais e trilaterais (envolvendo o Canadá). Nesses últimos casos, foram assinados os Acordos de Fronteiras Inteligentes, em 2002, e o Acordo para a Prosperidade e Segurança da América do Norte (ASPAN)<sup>28</sup> em 2005 (BENÍTEZ MANAUT, 2008).

Por sua vez, a resposta das elites políticas mexicanas diferenciaram-se das da Colômbia, mantendo certas reservas ao aumento da influência norte-americana sobre as Forças Armadas do país, particularmente no caso do Exército - o que não significou uma maior aproximação entre os dois países na área de segurança durante a administração Fox. Desse modo, enquanto as elites políticas ligadas à Secretaria de Governo, à PGR e aos sistemas de inteligência do país latino-americano não tiveram problemas em intensificar as relações com suas contrapartes norte-americanas, aquelas ligadas à Secretaria de Relações Exteriores tiveram mais dificuldades em estabelecer relações mais intensas como o Estado norte-americano (BENÍTEZ MANAUT, 2008). Esse fato demonstra que, apesar da propensão das elites políticas mexicanas em aceitar uma aproximação com os EUA a partir da década de 1980, as tensões entre seus diferentes segmentos não deixaram de existir.

Apesar disso, o governo mexicano aceitou a maior influência norte-americana em seu

---

<sup>28</sup> Posteriormente esse acordo seria denominado Aliança para a Segurança a Segurança e a Prosperidade da América do Norte

aparato coercitivo militar a fim de manter uma ordem interna mais estável, dada a continuidade de enfrentamentos com grupos insurgentes e, principalmente, o aumento da violência provinda dos cartéis de drogas (MERCILLE, 2011; ASTORGA; SHIRK, 2010). Ao seu turno, o aumento dessa violência relacionada ao narcotráfico esteve ligada ao fortalecimento dos cartéis mexicanos após a fragmentação dos colombianos, bem como sua maior capacidade de exportação para os EUA - o que levou a um aumento da competição armada entre os distintos grupos e, conseqüentemente, maior emprego do aparato coercitivo estatal no combate a esses grupos, sobretudo a partir de 2003-2004 (ÁLVAREZ GÓMEZ; LANDÍNEZ ACEROS; NIETO ROJAS, 2011).

Esse recrudescimento do confronto entre as forças estatais e os cartéis é perceptível pela evolução do número de efetivos das Forças Armadas empregados no combate ao narcotráfico e em atividades de segurança pública, que manteve o crescimento registrado nas décadas anteriores, passando de 30.991 para 32.074 entre 2000 e 2005 (BENÍTEZ MANAUT, 2019). Por outro lado, a estratégia de combate aos grupos armados ligados ao tráfico de drogas do governo Fox centrou-se na captura dos líderes dos principais cartéis de drogas. Entretanto, "essa estratégia gerou um desequilíbrio entre as diferentes bandas do narcotráfico, o qual alimentou uma guerra entre o Cartel de Sinaloa e o Cartel do Golfo. Essa guerra disparou os níveis de violência de forma extraordinária durante 2005, 2006 e 2007" (CHABAT, 2010, p. 27).

Em termos de orçamento militar, analisando-se em dólares, houve uma redução deste entre os anos de 2000 e 2006, passando de US\$3,2 bilhões para US\$2,8 bilhões. Entretanto, quando analisado em moeda local (pesos mexicanos), foi constatada uma variação positiva de \$25,3 bilhões para \$33 bilhões, o que parece apontar para um crescimento nos recursos destinados às Forças Armadas do país (SIPRI, 2021a). Em termos de variação no número de efetivos, o México passou de 192.770 para 237.800 entre 2000 e 2006 (IISS, 2001; 2007). Em termos de recursos financeiros provindos dos EUA, também foi verificado aumento nesse fluxo, passando de US\$29,2 milhões para 56,5 milhões entre 2001 e 2006 (SAM, 2021a). Apesar do aumento expressivo para esse país, os valores foram muito baixos, quando considerados com a Colômbia. Apesar disso, dado o contexto histórico da relação entre México e EUA, esses números também indicam um aumento do interesse das elites políticas estadunidenses na ajuda à estabilização do contexto securitário interno do país.

No que se refere à reestruturação organizacional, esta ocorreu de modo semelhante ao que se verificou na Colômbia durante os primeiros anos de transformação militar, ou seja, foram realizadas algumas mudanças no sentido de garantir maior mobilidade de flexibilidade

das forças do Exército, de modo a facilitar um emprego mais rápido das tropas terrestres em diferentes partes do país, tanto para combater os grupos guerrilheiros, quanto para utilizar força letal contra os grupos de narcotraficantes. Por outro lado, diferentemente do caso colombiano, no México, foi realizada uma combinação e intensificação de mudanças que já estavam em curso nos governos anteriores - mas que em grande parte haviam sido realizadas de maneira incremental ou isolada. Já a partir do governo Fox e, principalmente, no de Calderón, essas medidas foram amarradas de modo a formarem um todo coeso, tornando-se um processo de transformação militar de fato e imprimindo um perfil de força específico, ou seja, voltado para atividades de contrainsurgência e antinarcóticos.

Desse modo, em termos de mudanças organizacionais no nível operacional, no Exército foram criadas três brigadas de reação rápida, bem como novos esquadrões dotados de aeronaves (principalmente helicópteros) de transporte para ajudar no deslocamento das tropas (SIPRI, 2007). Também no Exército foram criadas duas escolas de treinamento para forças especiais e os GAFES foram reorganizados em 2002 por meio de uma integração de três brigadas e nove unidades de forças especiais (DIEZ; NICHOLLS, 2005). Ademais, nesse período, foi continuado o Programa de Desenvolvimento do Exército, elaborado no final da década de 1990, cujo principal objetivo estava relacionado com o melhoramento da capacidade dessa força de realizar tarefas de atividade interna com maior eficácia e maior flexibilidade no enfrentamento a forças irregulares (movimentos insurgentes e grupos ligados ao narcotráfico) (ÁLVAREZ GÓMEZ; LANDÍNEZ ACEROS; NIETO ROJAS, 2011).

Além disso, foi realizada uma modernização e reestruturação da Marinha, com a elaboração e implementação do Plano de Desenvolvimento para a Marinha de México 2000-2006, em que foram redefinidos os objetivos marítimos de segurança nacional e reestruturada a operatividade das forças de superfície, aeronaval e de infantaria marinha. Em termos estratégicos, a Marinha foi dividida em duas Forças Navais, uma forças navais: a Força Naval do Golfo e Mar do Caribe e a Força Naval do Pacífico. Além disso, a partir de 2000, essas forças navais passaram a ser compostas por uma estrutura que contava com Forças de Superfície, de Reação e Especiais. Nesse sentido, o tipo de unidade que mais se destacou nesse período foi a Força de Reação Anfíbia, cujas principais características eram a flexibilidade e a capacidade de projeção terrestre contra forças irregulares (ÁLVAREZ GÓMEZ; LANDÍNEZ ACEROS; NIETO ROJAS, 2011). Por outro lado, em 2001, a administração Fox reforçou a vigilância da Marinha sobre instalação de petróleo no Golfo do México contra ameaças vindas de grupos armados (DIEZ; NICHOLLS, 2005).

Além desses fatos, foi continuado o processo de descentralização das operações de

vigilância e controle, tanto terrestres (executadas pela SEDENA), quanto navais (realizadas pela SEMAR). Com esse processo, os comandos passaram a delegar as responsabilidades de planejamento e de implementação nos comandos regionais, dando aos comandos de cada jurisdição ampla liberdade de ação para o emprego dos recursos colocados a sua disposição, a fim de manter um emprego imediato de tropas em áreas e pontos operacionalmente "críticos", sem submeter essas atividades a uma ordem hierárquica estreita (ÁLVAREZ GÓMEZ; LANDÍNEZ ACEROS; NIETO ROJAS, 2011). É interessante ressaltar que esse processo de descentralização também foi seguido pelas Forças Armadas colombianas, tanto no governo Uribe, com a criação dos comando conjuntos (divididos em diferentes regiões estratégicas), quanto na administração Santos, tendo sido contemplado na Doutrina Damasco, no âmbito do Exército.

Além desses fatos, cabe mencionar que no governo Vicente Fox foi aumentado não apenas o emprego das Forças Armadas em tarefas de garantia da segurança pública, mas também a margem de manobra de planejamento político e estratégico dos militares - o que acabou por contribuir para uma maior autonomia em relação à autoridade civil. Dessa forma, durante essa administração, houve um expressivo crescimento no número de militares detentores de importantes cargos na PGR - a começar pelo próprio Procurador Geral da República (o Gen. Rafael Macedo de la Concha). Assim, até o final de 2002, havia ao menos 226 oficiais militares na instituição, 20 dos quais chefiavam importantes órgãos burocráticos ligados às áreas de inteligência, erradicação e interdição (DIEZ; NICHOLLS, 2005).

Nesse sentido, a influência norte-americana sobre o processo de reestruturação organizacional se deu no sentido de apoiar esses esforços das Forças Armadas mexicanas, tanto em matéria de contrainsurgência, quanto de atividades antinarcóticos. Desse modo, em termos quantitativos, o número de militares mexicanos treinados por técnicos norte-americanos cresceu, passando de 6.773 para 12.833 entre 2000 e 2006, tendo chegado a 22.855 em 2003. Desse modo, durante esse período, o México ficou em terceiro lugar em termos de militares treinados por técnicos estadunidenses na América Latina e Caribe (SAM, 2021b). Nesse momento, a ajuda norte-americana ao processo de reestruturação organizacional das Forças Armadas mexicanas se deu principalmente por meio do treinamento de unidades de forças especiais do Exército e da Marinha e por maior cooperação no setor de inteligência dos dois países, a fim de aumentar a coordenação em dois tipos de atividades internas - que estiveram interligados: o combate ao narcotráfico (especialmente aos cartéis de drogas) e ações antiterrorismo (focando na prevenção de atividades desse tipo, bem como nas atuações dos grupos armados internos, incluindo aqueles ligados à produção,

comercialização e distribuição de drogas (TURBIVILLE JR., 2010).

Desse modo, durante o governo de Fox, a influência norte-americana veio na forma de assistência militar para melhorar as capacidades interdição contra o narcotráfico pelas Forças Armadas da Colômbia, sobretudo pelo Exército quanto pela Força Aérea. Nesse sentido, tanto o Departamento de Estado (por meio da Seção de Assuntos de Narcóticos da Embaixada dos EUA no México), quanto o Departamento de Estado contribuíram para esse processo. Desse modo, entre 2000 e 2006, cerca de US\$58 milhões foram enviados para assistir as Forças Armadas mexicanas com treinamento e equipamentos militares. Além disso, também desde 2000, o Departamento de Defesa dos EUA facilitou operações marítimas entre os dois países, sobretudo nas áreas de embarque, busca e captura de embarcações suspeitas em águas mexicanas. Além disso, parte dos recursos do Departamento de Estado (cerca de US\$22 milhões) foram utilizados para um programa de ajuda para equipamento e treinamento de efetivos da Forças Aérea. Também é interessante notar que essa assistência norte-americana para as Forças Armadas do país era complementar às relações travadas com outras instituições do país latino-americano, como a PGR, a Polícia Federal, dentre outras (USA, 2007).

Além disso, em termos de programas específicos de assistência organizacional estadunidense, foram verificados seis principais componentes ao longo desse primeiro período: os Programas de Inteligência Antinarcóticos, os treinamentos realizados com a Força Conjunta de Tarefa Interagências do Sul (JIAFT-S) - pertencente ao SOUTHCOM -, os performados com apoio da Força Conjunta de Tarefa Interagências do Oeste - ligado ao Comando do Pacífico (PACOM) -, o Controle de Informação e Análise do México, as ações de Apoio para a Marinha e aquelas de Apoio Operativo Antinarcóticos realizado pelo Comando Norte dos EUA (NORTHCOM) (COLECTIVO DE ANÁLISIS DE LA SEGURIDAD CON DEMOCRACIA - CASEDE, 2016).

Este comando foi criado na esteira da nova política de segurança estadunidense após os atentados de 11 de setembro de 2001 e também realizou trabalhos de cooperação militar com México e Canadá, incluindo treinamentos conjuntos. Além disso, desde seu estabelecimento, o NORTHCOM patrocinou diversas Equipes de Treinamento Móvel no país latino-americano, que auxiliaram no adestramento de militares mexicanos no combate a atividades ilegais nas fronteiras, compartilhamento de informações e contraterrorismo. Além disso, esse comando foi responsável por vários intercâmbios de pessoal das Forças Armadas dos dois países. Por outro lado, em 2004, o México enviou observadores ao exercício do NORTHCOM denominado *Unified Defense*, que ocorreu sob os auspícios do Exército Norte

dos EUA (TURBIVILLE JR., 2010).

Além dessas iniciativas, a assistência militar norte-americana também se deu com a assinatura dos 22 compromissos sobre "fronteiras inteligentes" (*smart borders*, no termo em inglês), também conhecido como Acordos de Fronteiras Inteligentes. Esses acordos estavam divididos em três principais categorias: segurança de infraestrutura, segurança de fluxo de pessoas e segurança de fluxo de bens. A primeira categoria estava relacionado à harmonização dos sistemas de planificação fronteiriça e comunicação entre as agências migratórias de ambos países. Nesse sentido, foi criado um Comitê Coordenador Bilateral. A segunda categoria buscava garantir o trânsito seguro e ordenado de fluxo de fronteiras, com a proposta de aumento do número de agentes migratórios de ambos países. Por último, a segurança do fluxo de bens esteve relacionada com a coordenação dos serviços de atenção e intercâmbio de informação entre as agências aduaneiras de ambos países, criação de uma Coalizão Empresarial Anticontrabando e a Aliança Aduaneiro-Comercial contra o Terrorismo. Além disso, foi incrementado o intercâmbio eletrônico de dados relativos a transações, investigações conjuntas e desenvolvimento de sistemas de monitoramento a embarcações de trânsito (BENÍTEZ MANAUT, 2008; RODRÍGUEZ LUNA, 2010).

Dessa forma, diferentemente do caso colombiano, as iniciativas norte-americanas na área de segurança durante a primeira metade da década de 2000 apresentaram uma complementação entre aquelas desenvolvidas com as Forças Armadas e com instituições civis do Estado mexicano, particularmente aquelas ligadas à área judicial. Ao seu turno, essas atividades de coordenação entre os EUA e o México na área de segurança (e incluindo a militar) também foram desenvolvidas através da ASPAN. Esse acordo foi estabelecido em 2005 e essa aliança começou a operar por meio de grupos de trabalho temáticos e setoriais (interministeriais) (BENÍTEZ MANAUT, 2008). Seus objetivos podem ser resumidos em: elaboração de estratégias comuns em matéria de segurança fronteiriça; melhora da proteção da infraestrutura crítica e criação de critérios comuns de respostas diante de emergências; intensificação e modernização da segurança aérea e marítima e melhoramento dos mecanismos de cooperação em matéria de inteligência (CHABAT, 2010).

Além do componente organizacional, a transformação militar no México também envolveu uma modernização tecnológica, através principalmente da aquisição de armamentos e demais equipamentos militares destinados ao enfrentamento tanto dos grupos insurgentes quanto dos cartéis de drogas. Desse modo, entre 2000 e 2006, o México adquiriu principalmente aeronaves - principalmente helicópteros - (401), embarcações militares (342) e radares (114) (SIPRI, 2021b). Desse modo, é possível verificar que a modernização

tecnológica mexicana foi similar à Colombiana, uma vez que ambas centraram-se no aumento do número de suas aeronaves de transporte e de ataque e na importação de radares para facilitar as atividades interceptação. Uma possível explicação para essa similaridade pode estar relacionada, por um lado, à semelhança dos inimigos internos definidos pelas elites políticas dos dois países e, por outro, à política de segurança promovida pelos dirigentes norte-americanos para a América Latina como um todo.

Por sua vez, os EUA tiveram um papel importante na modernização tecnológica das Forças Armadas mexicanas, através do envio de equipamentos militares por órgãos do Departamento de Estado e do Departamento de Defesa. Nesse sentido, apesar da maior diversificação de parceiros comerciais na área de defesa no caso do México (em comparação à Colômbia), os EUA configuraram-se como principais fornecedores desses tipos de produtos, sendo responsáveis por 50,9% dos equipamentos importador pelo país latino-americano (SIPRI, 2021b). Além disso, o México foi o principal importador de armamentos dos EUA na América Latina e Caribe, tendo adquirido o equivalente a US\$5,1 bilhões entre 2000 e 2006. Por outro lado, entre esses anos, houve um crescimento de US\$226,2 milhões para US\$1 bilhão (SAM, 2021c).

Além disso, a maior parte dos equipamentos fornecidos pelos EUA nesse período foram helicópteros para a realização de operações antinarcóticos e contrainsurgentes, tendo sido entregues 46 aeronaves desse tipo (SIPRI, 2021c). Portanto, similarmente ao caso colombiano, a influência norte-americana nesse aspecto da transformação militar mexicana esteve centrado no fornecimento de equipamentos destinados ao uso interno contra forças irregulares que ameaçavam a estabilidade interna do país - e, conseqüentemente, o ambiente para as empresas nacionais e transnacionais -, o que incluía o aumento da violência gerada pelos cartéis de drogas após a implementação da estratégia do governo Fox.

Já em termos de renovação doutrinária, o que se verificou no México foi, por um lado, uma intensificação do foco nas operações especiais, com unidades menores, principalmente brigadas e na integração entre as três forças - como também ocorreu com as Forças Armadas da Colômbia nesse mesmo período (e também sob influência das elites dirigentes dos EUA) e, por outro, uma maior adesão à política de segurança estabelecida pelos EUA no final dos anos 1990 e início dos 2000 (focado no tema das "novas ameaças" - também aqui sendo similar à Colômbia). A ênfase na doutrina de forças especiais é perceptível com a continuação do emprego dos GAFES - renomados como Unidades de Forças Especiais durante o governo Fox, mas continuando a serem mencionadas com seu nome original - que passaram a ser empregados não apenas em atividades contrainsurgentes, mas também no combate ao

narcotráfico (DIEZ; NICHOLLS, 2005). Por outro lado, a busca por mobilidade das tropas pelas elites dirigentes mexicanas também se deu com a criação de novas brigadas de reação rápida, como foi visto. Por sua vez, a maior integração entre as três forças também foi demonstrada na reestruturação organizacional desse período, como foi o caso das mudanças no comando e controle a nível estratégico (ÁLVAREZ GÓMEZ; LANDÍNEZ ACEROS; NIETO ROJAS, 2011).

Por sua vez, todas essas mudanças foram guiadas pela adesão mexicana às mudanças que foram implementadas na política de segurança dos EUA para a América Latina no contexto pós-11 de setembro. Nessa linha, as elites políticas mexicanas, incluindo aquelas ligadas à tomada de decisão na área de Defesa, cooperaram com os esforços norte-americanos de combate a ações terroristas. No caso do país latino-americano, essa colaboração se deu principalmente por meio dos acordos de Fronteiras Inteligentes e da criação da ASPAN, além das relações travadas entre oficiais estadunidenses e mexicanos por meio do NORTHCOM e outras agências de segurança dos EUA. Desse modo, embora tenham sido mantidas determinadas reservas quanto a uma aproximação mais intensa com os EUA na área militar - principalmente por parte dos atores ligados à SEDENA -, as elites dirigentes do México colaboraram com os esforços de segurança das elites políticas norte-americanas. Assim, foram verificadas poucas resistências quanto à adesão à agenda de segurança hemisférica proposta pelo governo dos EUA (BENÍTEZ, 2008; CHABAT, 2010).

Portanto, segundo o que foi visto, podem ser realizadas algumas inferências sobre a transformação militar ocorrida na administração de Vicente Fox e sobre a influência norte-americana sobre esse processo. Em primeiro lugar, esse processo foi mais "tímido" e menos demarcado do que o caso colombiano, que contou com medidas institucionais voltadas especificamente para levá-lo a cabo nas três dimensões do processo de transformação das Forças Armadas que foram verificadas. Em que pese esse fato, pode-se identificar contornos característicos de uma transformação militar no caso mexicano, dadas as mudanças ocorridas nas dimensões organizacional, tecnológica e doutrinária, conforme demonstrado nesta subseção. Em segundo lugar, durante o governo Fox e, como será visto adiante, na administração Calderón, o foco desse processo foi o de direcionar as Forças Armadas para um papel mais contundente na área de segurança pública, sobretudo no enfrentamento aos cartéis de drogas. Apesar de isso ter sido realidade já nos décadas de 1980 e 1990 (e mesmo nas anteriores), Álvarez Gómez, Landínez Aceros e Nieto Rojas (2011) afirmam que o envolvimento militar nesse tipo de atividade sofreu uma inflexão a partir do governo Fox. Dessa maneira, apesar de ter mantido sua estratégia contrainsurgente, as Forças Armadas

foram cada vez mais usadas para estabilizar o país, controlando o espiral de violência resultante das ações armadas dos cartéis.

Por fim, cabe salientar que a influência norte-americana assemelhou-se em grande medida com o caso da Colômbia, uma vez que as iniciativas institucionais bilaterais foram direcionadas para o envolvimento dos dois países na luta global contra o terror, que também foi sentida na América Latina. Apesar dessa similaridade, cabe destacar algumas diferenças: primeiramente, a Colômbia intensificou uma tendência já histórica, qual seja de aproximação aos interesses estratégicos das elites políticas norte-americanas, incluindo na estabilização de sua sociedade. Enquanto isso, apesar de ter dado continuidade à tendência iniciada na década de 1980 de aproximação mais intensa com os EUA na área de segurança, parte das elites políticas mexicanas mantiveram certa cautela nas relações com suas contrapartes estadunidenses - o que sofreria certo revés no governo de Felipe Calderón.

Além disso, também é interessante observar que as relações entre os dois países na área de segurança durante esse período (e dando continuidade a processos anteriores) foi realizada tanto no âmbito das Forças Armadas, quanto no de instituições públicas civis, como a PGR e a Polícia Federal. Já no caso colombiano, o principal receptor de ajuda norte-americana foi de longe as Forças Armadas. Apesar dessas diferenças, cabe destacar que em ambos os casos, o objetivo tanto da transformação militar em si, quanto da influência estadunidense, foi de reprimir e neutralizar setores da sociedade civil que causavam instabilidades no ambiente doméstico desses países latino-americanos, o que era prejudicial para o processo de acumulação de capital.

#### 4.2.2 A influência dos EUA na transformação militar no governo Calderón (2006-2012)

Já na segunda metade do governo de Vicente Fox os níveis de violência gerados pela competição entre os cartéis de drogas e pelos enfrentamentos entre estes e as forças públicas (polícias e Forças Armadas) alcançou níveis alarmantes. Segundo Álvarez Gómez, Landínez Aceros e Nieto Rojas (2011), a violência dos cartéis causada pela competição em torno de territórios e rotas de drogas e de armamentos foi a principal causa de assassinatos no país na década de 2000. Dessa forma, o número de homicídios relacionados com o narcotráfico entre 2001 e 2006 havia crescido de aproximadamente 1.080 para 2.100 (CHABAT, 2010). Por sua vez, os focos da violência se deram nos estados fronteiriços com os EUA, principalmente nos estados de Baja California, Sonora e Chihuahua, com foco em Ciudad Juárez (principal teatro de operações do terceiro estado mencionado), uma vez que é um ponto nevrálgico do

corredor de ingresso das drogas aos grandes mercados norte-americanos.

Além disso, também é importante ressaltar que os efeitos do crescimento do narcotráfico no México não se fizeram sentir apenas na sociedade civil, mas também na própria estrutura estatal. De acordo com Solís González (2013), a debilidade do Estado nacional mexicano foi causada pela crise do modelo de substituição de importações e a adoção de políticas neoliberais a partir da década de 1980 - incluindo aí a consolidação de uma elite tecnocrática que reduziu a intervenção do Estado na área social. Por sua vez, esse enfraquecimento tem sido crucial para o crescimento do crime organizado, particularmente do narcotráfico. Segundo o autor, "sua enorme capacidade de corrupção e penetração dos aparatos e instituições do Estado a nível local e nacional, assim como o controle que exercem sobre regiões e zonas do país, tem significado um enorme desafio ao Estado mexicano" (SOLÍS GONZÁLEZ, 2013, pp. 18-19). Desse modo, dada essa penetração dos agentes ligados ao narcotráfico nas esferas estatais nacionais e locais, o autor afirma que o que tem surgido no país seria um "Estado narco". Também Laurell (2015) afirma que a implementação de políticas neoliberais por três décadas tem contribuído para o aumento do crime organizado no país devido ao aumento da precariedade socioeconômica (desemprego, desigualdade de renda, pobreza, dentre outros).

Apesar desses fatores estruturais que geram o fortalecimento dos grupos ligados ao narcotráfico no México, a resposta dada pelo governo de Felipe Calderón foi a de recrudescimento da militarização na segurança pública, já verificada nas décadas finais do século XX e durante a administração de Vicente Fox. Nesse sentido, seu mandato foi caracterizado por dois principais eventos: o largo emprego das Forças Armadas (principalmente o Exército) em tarefas de segurança pública já no seu primeiro ano de governo e a assinatura da Iniciativa Mérida, o principal programa de assistência de segurança dos EUA para o México no século XX e que consolidou a aproximação militar entre os dois países. É nesse contexto do ambiente de segurança mexicana que a administração Felipe Calderón continuou e intensificou a transformação militar iniciada no período anterior.

Com relação ao aumento do emprego de militares em atividades de segurança pública, 11 dias depois do início de seu mandato foi realizada a primeira de uma série de operações contra o narcotráfico no estado de Michoacán, que se estendeu para Baja California, Sinaloa, Durango, Nuevo León, Chihuahua e Guerrero em 2007. Essas ações tiveram como objetivo reduzir imediatamente a presença dos cartéis nesses estados e, ao longo do mandato de Calderón, ganhou dimensões nacionais (CHABAT, 2010). Nesse sentido, foram realizadas operações em coordenação com instituições civis, como a PGR (caso da Operação *Candado*).

Essa, aliás, foi uma característica que continuou a predominar durante o governo Calderón, apesar de ter havido um fortalecimento do espaço institucional para as Forças Armadas, através da SEDENA e da SEMAR, no que se refere à maior autonomia decisória na política de segurança do país e na elaboração e execução das operações militares desenvolvidas durante esse período (MENDOZA CORTÉS, 2016).

Além disso, em 2006, para operações de erradicação, foram empregados cerca de 18.000 militares e 88 aeronaves; para operações de interceptação, 12.000 efetivos, 88 aeronaves, 241 embarcações e 660 veículos e para atividades de interceptação anfíbia, 9 GANFES, com 1.512 militares em 241 embarcações em coordenação com a SEMAR. Além disso, as operações foram divididas em Operações de Alto Impacto - intensivas e de curta duração - e as Operações Regionais - com caráter permanente. Assim, em 2006, a média mensal de emprego militar foi de 43.000 efetivos; em 2007, 45.000; em 2008, 49.000 e a partir de 2009, 50.000 (MENDOZA CORTÉS, 2016). Por meio desses dados, é possível perceber que o emprego das Forças Armadas nas tarefas de combate ao narcotráfico no país sofreram um processo de inflexão durante o governo Calderón.

Já no que tange à aproximação com os EUA, o evento-chave desse período foi a assinatura, em 2007, do pacote de assistência de segurança que passou a ser chamado Iniciativa Mérida e que foi implementado a partir de 2008 - inicialmente para México e América Central e, a partir de 2009, apenas para o país asteca<sup>29</sup>. O pacote foi inicialmente planejado como uma ajuda de aproximadamente US\$1,4 bilhões durante três anos, mais US\$50 milhões para os países da América Central no primeiro ano. Desse modo, o foco da Iniciativa Mérida foi o apoio aos trabalhos de inteligência ajuda na modernização e funcionamento organizativo das agências de segurança mexicanas (incluindo as Forças Armadas). Dessa forma, o orçamento da Iniciativa Mérida estava dividido em três grandes objetivos: combate ao narcotráfico, terrorismo e segurança fronteiriça; segurança pública e aplicação da lei e construção institucional e Estado de Direito (CHABAT, 2010).

Além disso, o programa era constituído por quatro grandes grupos: o primeiro era o combate ao terrorismo, ao narcotráfico e o resguardo da segurança das fronteiras por terra e ar - sendo a SEDENA e a SEMAR os destinatários de aproximadamente 60% dos recursos desse grupo, que veio em forma de armamentos e equipamentos (incluindo embarcações e aeronaves), além de treinamento por técnicos norte-americanos. O segundo estava focado

---

<sup>29</sup> A partir desse ano, o governo Barack Obama (2009-2017) elaborou um pacote de assistência de segurança voltado especificamente para os países dessa região, denominado Iniciativa Regional de Segurança para América Central (CARSI, na sigla em inglês).

nas ações da PGR, da Secretaria de Segurança Pública, da Secretaria da Fazenda e da Secretaria da Saúde. Já o terceiro grupo foi destinado ao fortalecimento das instituições de procuração de justiça, tendo a PGR como principal receptora dos recursos, sobretudo em termos de informação e capacitação. Por fim, o último grupo era denominado "Apoio a Programas", oficialmente destinado a fomentar a transparência pública por meio de aproximação com organizações não governamentais, além de capacitação para formação em direitos humanos e combate à corrupção (BENÍTEZ MANAUT; RODRÍGUEZ LUNA, 2009). Portanto, apesar de focar o grosso dos recursos da Iniciativa Mérida nas Forças Armadas - assim como foi no caso do Plano Colômbia -, as elites políticas também abrangeram outras instituições de segurança (como a PGR, a Secretaria de Segurança Pública e o Centro Nacional de Inteligência) para estimular a estabilização interna do México.

Por sua vez, no nível estratégico, as principais linhas de direcionamento da atuação das Forças Armadas no período foram colocadas pela Estratégia Nacional de Segurança e pelo Programa Setorial de Defesa Nacional 2007-2012. O primeiro consistia em "uma estratégia de recuperação política e territorial que, através do fortalecimento do aparato de segurança do Estado, busca uma reconstrução institucional completa a longo prazo" (ÁLVAREZ GÓMEZ; LANDÍNEZ ACEROS; NIETO ROJAS, 2011, p. 259). Segundo os autores, essa estratégia tinha quatro objetivos: depuração e fortalecimento dos corpos policiais; aquisição de novos sistemas de informação e inteligência; elaboração de um novo marco legal institucional legal de atuação das Forças Armadas e nova orientação enfocada na prevenção contra o uso de drogas. Por meio dessa estratégia, cerca de 80% das estruturas da PGR passaram a dedicar-se ao combate ao narcotráfico, enquanto aproximadamente 40.000 efetivos das Forças Armadas passaram a ser empregados em atividades operacionais contra o narcotráfico de modo permanente.

Já o Programa Setorial de Defesa Nacional 2007-2012 foi o documento de guiou as linhas gerais de atuação da SEDENA, ou seja, do Exército e da Força Aérea. Nesse documentos, apesar da continuação de alguns aspectos que já vinham sendo desenvolvidos desde a administração Fox, foram enfatizados outros que fundamentaram o processo de transformação das instituições militares. Dentre os mais destacados, pode-se citar a ênfase na maior coordenação entre as três forças, incluindo relações mais próximas entre a SEDENA e a SEMAR. Também foram ressaltadas as necessidades de renovação da doutrina militar; a necessidade de mais ações militares nas fronteiras com EUA e com Guatemala e Belize e a necessidade de fortalecer as relações com outros países. Já no que se refere especificamente ao combate contra o narcotráfico, foram enfatizados a busca por maior modernização

tecnológica das forças, a reestruturação organizacional e o fortalecimento de relações com as Forças Armadas de outros países (MÉXICO, 2007).

Por fim, o documento também faz menção à necessidade de maior combate aos grupos armados internos (organizações guerrilheiras) e à ideia de ajuda ao desenvolvimento integral do país. Esse último aspecto é relevante por aproximar-se da ideia trazida pela doutrina de Ação Integral no caso colombiano, ou seja, a utilização das Forças Armadas na assistência ao desenvolvimento socioeconômico de regiões menos abastadas e, principalmente, daquelas que sofreram com o conflito armado interno ou com as ações dos cartéis de drogas (MÉXICO, 2007). Portanto, o documento já preconiza o aumento do uso de militares em tarefas de reconstrução de determinadas regiões do país, através de uma maior presença institucional do Estado - posteriormente - a entrada de empresas, a fim de conformar essas áreas com uma "democracia de mercado",

Tendo em vista esses eventos durante a administração Calderón, deve-se analisar as dimensões da transformação militar nesse período, bem como a influência estadunidense nesse processo. Em termos gerais de caráter quantitativo, verificou-se que o orçamento militar para o período variou de US\$2,8 bilhões para US\$4,9 bilhões, evidenciando um aumento no dispêndio na área de segurança e defesa em relação ao período anterior. Além disso, em termos de números de efetivos das Forças Armadas foi apresentado um crescimento entre 2006 e 2012, passando de 237.800 para 270.250 (IISS, 2007; 2013). Grande parte desse contingente foi empregado no combate ao narcotráfico e em outras tarefas de segurança pública, sendo as operações contra os cartéis de drogas a principal atividade do Exército, envolvendo cerca de um quarto de sua força ativa. Similarmente, a Marinha e a Força Aérea priorizaram operações de inteligência, vigilância e reconhecimento (conhecido pela sigla ISR) e plataformas de transporte. Além disso, apesar de reter um papel de defesa nacional na teoria, o Exército não passou mais a treinar para guerras convencionais e seus equipamentos tem sido bem limitados nessa área (IISS, 2013). Dessa forma, durante o governo de Felipe Calderón, foi verificada uma consolidação do perfil de segurança interna das Forças Armadas mexicanas, voltadas basicamente para a manutenção da ordem interna.

No que se refere às mudanças na dimensão organizacional da transformação militar mexicana, estas foram caracterizadas pela intensificação de três tendências que já se verificavam no governo Fox: ênfase em unidades de forças especiais, integração entre as três forças e descentralização do sistema de comando e controle. Nesse sentido, as elites políticas da área de defesa buscaram criar uma unidade de forças especiais denominado Corpo de Forças de Apoio Federal do Exército e Força Aérea Mexicanos - entretanto, essa iniciativa

não se concretizou pelas restrições orçamentárias. Porém, foi estabelecida uma Força de Tarefa de Alto Impacto nos estados de Nuevo León e Tamaulipas (MENDOZA CORTÉS, 2016). Além disso, também a SEMAR criou um terceiro grupo de forças especiais disponíveis para operações de alto impacto no centro do México (GUEVARA Y MOYANO, 2012).

Também durante esse período foram privilegiadas operações especiais conjuntas entre o Exército e a Polícia Federal e entre o primeiro a Marinha em ambientes urbanos, a fim de capturar membros dos cartéis. Desse modo, entre 2007 e 2012, o Exército realizou 62 operações urbanas para capturar indivíduos de alto valor, enquanto a Marinha realizou 15 operações (PION-BERLIN, 2016). Também foram criadas, em 2011, quatro unidades móveis forenses e começou-se a estabelecer 13 postos avançados estratégicos, que consistiam em postos de controle compostos por unidades do tipo pelotão e companhia que contavam com infraestruturas fixas equipadas com equipamentos de vigilância e detecção para verificar um grande número de veículos (IISS, 2013). Ademais, para apoiar as atividades de segurança pública, foi criado o Corpo de Forças de Apoio Federal em 2007, composto por 1.900 soldados de elite, mas dependente técnica, operativa e administrativamente da SEDENA. Já em 2008 essa unidade contava com cerca de 14.000 efetivos destinados a apoiar a Polícia Federal Preventiva (ÁLVAREZ GÓMEZ; LANDÍNEZ ACEROS; NIETO ROJAS, 2011).

Quanto ao estímulo para uma maior integração e cooperação entre as três forças, pode-se citar algumas iniciativas de unidades e operações conjuntas. Nesse sentido, foi criada uma Força de Tarefa Conjunta, composta por efetivos do Exército, da Força Aérea e da Marinha. Além disso, como foi mencionado (também no nível operacional) foram introduzidas unidades conjuntas de patrulha do Exército com a Marinha e entre o primeiro e a Polícia Federal, que foram utilizadas já em março de 2008, na Operação *Conjunto Chihuahua*, em que foram enviados 2.016 soldados juntamente com 425 policiais federais para o município de Ciudad Juárez. Em junho do mesmo ano foram enviados mais 1.400 soldados e, em março de 2009, mais 5.000. Entretanto, nessas unidades e operações, o comando e controle central seriam mantido com as Forças Armadas (PION-BERLIN, 2016). Também a cooperação entre as Forças Armadas e a Polícia Federal foi empregada na Iniciativa Fronteira Norte, um esforço conjunto entre autoridades federais e estaduais, que contou com o emprego de 300 militares e 800 agentes da Polícia Federal em Nuevo Laredo (ÁLVAREZ GÓMEZ; LANDÍNEZ ACEROS; NIETO ROJAS, 2011).

A integração entre as três forças também ocorreu no nível estratégico, com a conformação de um Comitê de Trabalho Conjunto entre o Estado Geral da Marinha e o

Estado Maior da Defesa Nacional em 2007, a fim de coordenar as operações entre a SEDENA e a SEMAR. Entre as ações conjuntas, pode-se citar: aumento do intercâmbio de informação para inteligência operacional, tática e estratégica; estabelecimento de comunicação permanente entre a Sala de Comando Tático do Estado Maior Geral da Marinha e o Sistema Integral de Vigilância Aérea da SEDENA; realização de treinamentos conjuntos entre unidades da Força Aérea e da Infantaria de Marinha; utilização indistinta de instalações navais e militares por todas as três forças e realização de análises conjuntas sobre a aquisição de equipamento militar no exterior. Também no campo da comunicação foram realizados maiores avanços, com a elaboração de um Plano de Comunicações Conjunto SEDENA-SEMAR para apoiar o desenvolvimento das Operações de Alto Impacto (ÁLVAREZ GÓMEZ; LANDÍNEZ ACEROS; NIETO ROJAS, 2011).

Por sua vez, a descentralização do sistema de comando e controle é outra mudança organizacional comum aos processos de transformação militar da Colômbia e do México. Nesse sentido, as elites dirigentes mexicanas continuaram o processo que tinha sido iniciado durante a administração Fox, outorgando aos comandantes das 12 regiões e das 46 zonas militares as autorizações para elaborar, planejar e executar operações contra o crime organizado de maneira regional ou local, inclusive com a recorrência a estratégias *ad hoc*. Desse modo, por exemplo, na região oeste do país foi realizada uma operação de baixo nível dedicada à eliminação ou detenção de vários líderes de diferentes cartéis, principalmente os associados ao de Sinaloa; simultaneamente, no noroeste, a partir de 2011, o Exército empreendeu a Operação *Escorpión*, cujo objetivo era enfraquecer as estruturas logísticas e financeiras do crime organizado, principalmente dos Los Zetas (GUEVARA Y MOYANO, 2012). Por outro lado, essa descentralização também permitiu que cada comandante territorial assumisse a responsabilidade de decidir a duração das operações, uma vez que havia sido flexibilizada a condução nas áreas de operação através dos Postos de Comando Avançado (para tarefas de erradicação e interceptação) e dos Postos de Controle Militar fixos e móveis (colocados em pontos críticos predeterminados) (MENDOZA CORTÉS, 2016).

Além dessas reestruturações organizacionais, o governo Calderón também foi marcado por mudanças individuais de cada força, principalmente da Marinha e da Força Aérea. Assim, o Exército experimentou um fortalecimento de recursos materiais por meio da transferência daqueles que antes pertenciam à PGR. Por sua vez, uma das principais mudanças na Marinha durante esse período foi o fortalecimento da Infantaria da Marinha e da Aviação Naval. A primeira teve suas funções (de polícia marítima na costa e nos portos) expandidas, tanto em termos de marco legal quanto de capacidades de emprego, a fim de

projetar a força naval em outros espaços territoriais no país. Esse corpo também foi aumentado de 12 para 44 batalhões (com número de pessoal de 400 membros para cerca de 650). Além disso, sua presença foi fortalecida nas costas por meio do estabelecimento do sistema de Estações Navais de Busca e Resgate e, na fronteira sul, a SEMAR começou a construir 12 estações navais avançadas, a fim de incrementar a presença militar nas fronteiras com Guatemala e Belize. Ademais, a SEMAR criou uma Agência de Inteligência Naval. Já a Força Aérea colocou em funcionamento o Sistema Integral de Vigilância Aérea (SIVA), composto por um centro de comando e controle, três radares terrestres e seis plataformas aéreas (aviões-radar), o que contribuiu para a vigilância principalmente na fronteira sul do país. Também foi criado um Esquadrão de Sistemas Não Tripulados e essa força armada absorveu as funções de erradicação anteriormente pertencentes à PGR (GUEVARA Y MOYANO, 2011; 2012).

Quanto à assistência norte-americana nessa reestruturação organizacional das Forças Armadas do México, deu-se prosseguimento aos treinamentos realizados por técnicos estadunidenses a militares mexicanos, sobretudo nas áreas de forças especiais, tarefas de interceptação e interdição no combate aos cartéis e compartilhamento de informações de inteligência, com maior cooperação entre as agências de segurança dos dois países. Dessa forma, entre 2006 e 2012, a variação no número de militares mexicanos treinados por instrutores dos EUA foi de 632 para 2.627, totalizando 13.492 nesse período - o segundo país cujos efetivos militares mais receberam treinamento dos EUA na América Latina, atrás apenas da Colômbia. Por sua vez, grande parte desse treinamento destinou-se às áreas de combate ao narcotráfico, aplicação da lei e da ordem - ou seja, estabilização da segurança interna e ações de contrainsurgência, geralmente relacionadas à classificação de "combate ao terrorismo" (SAM, 2021b).

Além dessas mudanças quantitativas, os aspectos qualitativos dessa influência norte-americana (tipo de treinamentos realizados e unidades impactadas) também são importantes na sua caracterização. Em primeiro lugar, foi percebida uma maior aproximação entre a SEMAR e instituições de segurança dos EUA, como o NORTHCOM e o SOUTHCOM. Assim, enquanto entre 2001 e 2006 o México compareceu a apenas dois exercícios conjuntos com os EUA (envolvendo ou não outros países) como participante e sete como observador, entre 2007 e 2012, as Forças Armadas (principalmente a Marinha) compareceu a 46 exercícios na condição de participante e a quatro na condição de observadoras (GUEVARA Y MOYANO, 2018). Além disso, os programas de treinamento oferecidos por técnicos e instituições norte-americanas concentraram-se em cinco principais categorias: Programa

Antinarcoóticos, Programa contra o Crime Transnacional, Programa contra o Terrorismo, Operações de Estabilização e Reforma do Setor de Segurança e Governabilidade (CASEDE, 2017). Dessa forma, as elites políticas dos EUA continuaram a prover treinamentos às Forças Armadas mexicanas com o objetivo de aperfeiçoar suas capacidades de manutenção da ordem interna mediante o combate ao crime organizado, sobretudo contra os cartéis de drogas e a realização de atividades contrainsurgentes.

Quanto à maior cooperação entre agências de segurança dos EUA com a SEDENA e (sobretudo) a SEMAR, esta estabeleceu um oficial de ligação externa no NORTHCOM em 2007, o que possibilitou um aumento das comunicações e da coordenação em matéria de treinamento, planejamento e operações entre as duas instituições. Além disso, a SEMAR assinou um Acordo de Segurança Geral e Informação Militar com o Departamento de Defesa em 2008, que levou a uma institucionalização do compartilhamento de inteligência militar e informações. Além disso, a SEMAR também passou a manter vínculos com a Força Tarefa Conjunta Interagências-Sul (JIATF-S, na sigla em inglês), ligada ao SOUTHCOM, pela qual adquiriu acesso ao sistema hemisférico de vigilância de satélite dessa instituição. Por sua vez, apesar de as aproximações com a SEDENA terem sido mais lentas e com certa reserva por parte dos tomadores de decisão dessa agência, eles já têm mantido maiores relações com o NORTHCOM, tendo também estabelecido um oficial de ligação estrangeira nessa instituição em 2009. Ao seu turno, essa aproximação levou à formação de novos mecanismos de cooperação, como as Reuniões de Contato de Fronteira, que reúne militares de ambos países, a fim de manterem contato periódico quanto a temas de aplicação da lei e combate ao crime organizado. Ademais, a SEDENA também assinou um acordo de cooperação em informação militar e inteligência com o governo dos EUA (GUEVARA Y MOYANO, 2016).

Outro ponto de contato entre instituições de segurança dos EUA e as Forças Armadas do México foi a intensificação do programa de Unidades Investigativas Confidenciais da DEA<sup>30</sup>, utilizados principalmente em atividades antidrogas (ISACSON *et al.*, 2013). Além do uso dessa iniciativa, foi criada Força Tarefa de Aplicação de Segurança de Fronteira (BEST, na sigla em inglês), cujo objetivo era aumentar as ações bilaterais de combate ao crime organizado na região da fronteira norte do México, envolvendo agências de segurança dos dois países, incluindo o Departamento de Segurança Interna (EUA) e o Ministério de Segurança Pública (México) (ARZT, 2013). Além disso, durante esse período, o

---

<sup>30</sup> Esse programa foi implementado pela DEA em 1997 e aplicado no México, na Bolívia, no Peru e na Colômbia e cujo papel era financiar unidades investigativas em determinadas localidades do país (ARZT, 2013).

Departamento de Defesa continuou a apoiar treinamento de unidades de forças especiais mexicanas, como as GAFES e a GANFES, no emprego tanto contra o narcotráfico, quanto contra o combate às insurgências (USA, 2010).

Por fim, cabe mencionar a mudança ocorrida na Iniciativa Mérida com a chegada do governo de Barack Obama, em 2009. Como foi visto no caso colombiano, essa administração foi encarregada de diminuir a ênfase militarista da assistência de segurança aos países latino-americanos, privilegiando uma nova fase em países como México e Colômbia, nos quais o foco era reconstruir as áreas antes afetadas pelos confrontos armados com os grupos insurgentes ou com os cartéis de drogas, ajudando no controle institucional por parte do Estado e integrar suas populações a um modelo socioeconômico centrado nas relações capitalistas de produção, dado seguimento ao processo de acumulação de capital. Desse modo, durante essa nova administração, foram incluídos "quatro pilares". O primeiro era o Combate aos Grupos Criminosos Organizados, que incluía a continuidade do emprego da força - incluindo unidades militares - contra essas organizações criminosas.

O segundo era Institucionalização de Reformas para Sustentar o Estado de Direito e o Respeito aos Direitos Humanos, que incluía o apoio à reforma do setor judiciário do país. O terceiro era a Criação de uma Fronteira do Século XXI, com o aumento das trocas comerciais e de viagens para estimular o desenvolvimento socioeconômico das regiões fronteiriças. Por fim, o quarto pilar era a Construção de Comunidades Fortes e Resilientes, que dizia respeito a iniciativas de desenvolvimento socioeconômico nas regiões afetadas por enfrentamentos armados, criando novas fontes de emprego e construindo relações socioeconômicas capitalistas com base na acumulação de capital.

Dessa forma, assim como no caso da Colômbia - no final do governo Uribe - no México, já no final do mandato de Felipe Calderón era perceptível algumas mudanças na política de segurança das elites dirigentes norte-americanas e, portanto de sua influência no processo de transformação militar do México, bem como na estrutura e atuação de suas agências de segurança. Tais mudanças iam no sentido principalmente de retirar o foco militarista dessa influência, privilegiando gradativamente uma abordagem mais relacionada à implementação de ações no campo socioeconômico - com ajuda das Forças Armadas, principalmente do Exército -, com a presença de outras instituições norte-americanas, como é o caso da USAID.

Por fim, também durante o período Calderón deu-se a continuidade de mudanças na doutrina militar, com forte ênfase no combate aos cartéis de drogas. A partir de 2007 a doutrina das Forças Armadas passou a colocar ainda mais ênfase em operações especiais e

guerra urbana e antiguerrilheira. Dessa forma, para aplicá-la nas instituições militares, a maior parte dos exercícios convencionais com unidades do tipo batalhão e brigada foram suspensos entre 2007 e 2012. Ao invés disso, as atividades de treinamento passaram a focar em operações com unidades do tipo seção, pelotão e companhia em cenários que incluíam guerra urbana, proteção de comboios, contra-inteligência e restauração da lei e da ordem em cidades pequenas (IISS, 2013). Também aqui a contribuição norte-americana foi no sentido de apoiar as atividades destinadas a cumprir tais objetivos, tanto por meio de treinamentos de unidades focadas em operações especiais e guerra urbana, quanto através de exercícios conjuntos de combate ao crime organizado.

Por fim, nesse período, foi possível verificar a continuação da modernização tecnológica das Forças Armadas do México. Durante esse período foram importados 757 equipamentos militares, cujos principais foram aeronaves (73,9%) - principalmente helicópteros de transporte e de ataque -, radares terrestres e para aeronaves (8,5%) e embarcações (2,6%). No que se refere ao papel dos EUA nesse processo, apesar da aproximação entre os dois países na área militar, a dependência mexicana de equipamentos importados dos EUA foi menor do que durante a administração de Vicente Fox, tendo representado 32,1% dos fornecedores norte-americanos entre 2006 e 2012 (SIPRI, 2021b).

Apesar disso, o valor das importações de armamentos estadunidenses pelo México sofreu um aumento significativo, passando de US\$1 bilhão para US\$3,9 bilhões, tendo alcançado o valor total de US\$20,9 bilhões (SAM, 2021c). Grande parte desses equipamentos foram fornecidos por meio da Iniciativa Mérida, principalmente no primeiro ano de implementação do programa, através da exportação de helicópteros, radares, embarcações leves e veículos blindados (USA, 2010). Portanto, apesar da diversificação de fornecedores de equipamentos militares alcançada nesse período, a influência norte-americana na modernização tecnológica do México continuou a ter importância na transformação das Forças Armadas do país latino-americano.

Como foi visto, as mudanças nas Forças Armadas que foram implementadas pelas elites dirigentes da área de defesa do México (com apoio dos setores ligados à tomada de decisão em política externa) entre 2000 e 2012 pode ser caracterizada por um processo contínuo - apesar de ter sofrido alterações entre os dois períodos analisados -, que pode ser denominado transformação militar. Dessa forma, mesmo que, diferentemente do caso colombiano, não tenha havido discursos e documentos tratando essas mudanças nas instituições militares como uma transformação, esta apresenta os aspectos mencionados no primeiro capítulo, ou seja, mudanças nas dimensões organizacional, tecnológica e doutrinária

das três forças (ainda que haja diferenças entre no modo como essas mudanças são aplicadas a cada uma delas), que resultam em uma mudança no seu perfil e, conseqüentemente, em suas missões e no seu papel em relação ao Estado e à sociedade daquele país.

Portanto, assumindo que esse processo pode ser denominado uma transformação militar, podem ser feitas algumas reflexões sobre os dados verificados. Primeiramente, essa transformação militar teve como resultado uma mudança de foco das Forças Armadas das atividades contrainsurgentes para as tarefas ligadas ao narcotráfico. Por sua vez, esse "novo" papel das instituições militares não significou um redirecionamento para ações não relacionadas com a manutenção da ordem interna. Por um lado, as operações contrainsurgentes das Forças Armadas não deixaram de cessar, tendo continuado a operar contra as guerrilhas ainda remanescentes, apesar da diminuição de confrontos entre os militares e o EZLN. Por outro lado, o combate aos cartéis de drogas também destinava-se à diminuição dos níveis de violência em dimensão local e nacional, a fim de criar um ambiente seguro para a continuação e implantação de empresas nacionais e transnacionais no país. Ademais, com o maior emprego das Forças Armadas nas ruas, atuando em atividades de segurança pública, foi verificada uma continuação e certo aumento da repressão a setores da sociedade civil contrários ao governo, mediante desaparecimentos, assassinatos extraoficiais, sequestros, dentre outros. Dessa forma, apesar da diminuição dos níveis de violência para algumas localidades, esta não tem vindo diminuída de modo geral no país e tem afetado em grande medida os setores resistentes às políticas neoliberais e de livre-comércio (WATT; ZEPEDA, 2012; AVILÉS, 2017).

Outra observação importante sobre a transformação militar mexicana é que, assim como no caso colombiano, também viu-se nela um entrelaçamento de interesses entre setores das elites políticas e empresariais dos EUA e do México, principalmente com a implementação da Iniciativa Mérida. Como afirma Avilés (2017), tanto o Plano Colômbia quanto a Iniciativa Mérida foram dois programas de assistência de segurança concebidos para a finalidade de estabilizar as sociedades de ambos países, a fim de tornar seu ambiente propício à continuidade do projeto político-econômico neoliberal. Nesse sentido, Mercille (2011) afirma que uma das finalidades dessa aproximação México e EUA é a de "armar" o NAFTA, ou seja, proteger a agenda de liberalização do comércio e de desregulamentação da economia mediante o emprego de aparatos militares contra grupos organizados da sociedade civil - da mesma forma que Stokes (2005) e Avilés (2008; 2017) afirmam ser o caso das relações entre EUA e Colômbia na área de segurança.

Por fim, é importante salientar que, conquanto esse processo tenha se mantido

relativamente contínuo ao longo dos dois governos, isso não significou uma homogeneidade, dadas as mudanças nas circunstâncias políticas e, conseqüentemente, às alterações nos interesses das elites dirigentes dos dois países. Assim, por um lado, ainda foi visto que durante o governo Fox, apesar do crescimento do tema do narcotráfico nas decisões de política de defesa e de segurança, as atividades de contrainsurgência ainda foram mantidas com relativa intensidade - o que não foi evidenciado nos dados relativos do governo Calderón, cuja agenda de segurança ficou quase totalmente centrada no enfrentamento aos cartéis de drogas. Por outro lado, na administração de Felipe Calderón, foi visto uma inflexão no emprego das Forças Armadas de atividades de combate ao crime organizado e demais tarefas de segurança pública. Também foi visto um início de tendência de utilização das instituições militares em atividades subsidiárias, inclusive nas ações de cunho socioeconômico em áreas antes afetadas por enfrentamentos armados. Tendo em vista essas características do processo de transformação militar entre 2000 e 2012, faz-se necessário analisar as mudanças nas Forças Armadas do país durante o governo de Enrique Peña Nieto, entre 2012 e 2018.

#### **4.3 Novo processo de transformação militar do México (2012-2018)**

Em 2012, as Forças Armadas mexicanas tinham se especializado na realização de missões antinarcóticos, a fim de combater os cartéis de drogas - o que não impediu que se seguisse realizando atividades contrainsurgentes. Entretanto, a partir do governo Enrique Peña Nieto, o processo de transformação militar mexicano passou por uma nova etapa. Na verdade, autores como Guevara y Moyano (2016) e Benítez (2019) chegaram até afirmar que durante esse período, evidenciou-se um processo distinto daquele que se deu entre 2000 e 2012. Dessa forma, para dar prosseguimento a essa análise, é necessário avaliar o contexto histórico, particularmente a política de segurança seguida pelas elites políticas dos EUA, as ligações das elites políticas mexicanas nesse novo período e o contexto de segurança do país latino-americano durante esse novo momento - tanto em termos das ações dos grupos armados internos, quanto da chamada guerra às drogas.

Como mencionado no capítulo anterior, a política de segurança dos EUA nos dois mandatos de Barack Obama (2009-2017) foi caracterizada, entre outras questões, por uma continuação perda de importância da América Latina e do Caribe para as elites dirigentes do Estado norte-americano (PECEQUILO; FORNER, 2017) e por uma menor militarização nas relações com os países da região, tendo sido resultado de uma diminuição do foco no combate

ao terrorismo (supostamente real e potencial, ao menos no discurso estadunidense) e uma crescente importância da "segurança cidadã", traduzida no combate ao crime organizado em suas diversas dimensões, para além do mero tráfico de drogas (TOKATLIAN, 2015; O'KEEFE, 2018). Dessa forma, tanto a Iniciativa Mérida quanto os demais programas de assistência de segurança na América Latina - como o Plano Colômbia, a Iniciativa de Segurança da Bacia do Caribe (CBSI, na sigla em inglês) e a Iniciativa Regional de Segurança para a América Central (CARSI, na sigla em inglês) - passaram a ser orientados com base nessa agenda de segurança.

Além disso, durante o governo Obama o tema das migrações ilegais e do crescimento do crime organizado na América Central ganhou ainda mais relevância. Com relação ao primeiro, foram tratados os temas sobre o deslocamento de indivíduos dos países da América Central - principalmente do Triângulo Norte, composto por Guatemala, Honduras e El Salvador - e do México para os EUA. Entre 2013 e 2018, foram apreendidos cerca de 1,76 milhões de imigrantes ilegais na fronteira mexicana. Por sua vez, essa fronteira foi objeto de militarização, tanto por parte dos EUA quanto do México, como foi o caso da já mencionada criação da Força Tarefa de Aplicação de Segurança de Fronteira, contando com agências de segurança dos dois países. Além disso, os gastos voltados para a segurança de fronteiras - que se traduziram em maior incremento de agentes militares - sofreu um grande aumento, com os investimentos na Iniciativa de Financiamento para Segurança de Fronteira passado de US\$38 milhões em 2005 para US\$800 milhões em 2010. Além disso, nesse último ano, o governo norte-americano empregou 1.299 efetivos da Guarda Nacional na fronteira com o México (SLACK *et al.*, 2016). Dessa maneira, entre o final da década de 2000 e a segunda metade da década de 2010, "a fronteira EUA-México mudou de cidades de fronteira relativamente calmas, altamente conectadas para uma fronteira pesadamente patrulhada com mais de 20.000 agentes da USB<sup>31</sup>" (SLACK *et al.*, 2016, p. 10).

Por outro lado, o crescimento do crime organizado nos países da América Central - alguns dos quais relacionados aos cartéis mexicanos e com atuação no território estadunidense -, com o conseqüente aumento nos níveis de violência (e por tanto, de instabilidade), foi outra questão que recebeu maior consideração dos tomadores de decisão de Washington. Dessa forma, além da criação da CARSI e da CBSI, foram financiadas e treinadas diversas unidades das forças de segurança dos países da América Central e do Caribe, incluindo unidades de forças especiais e de inteligência de El Salvador, Honduras e

---

<sup>31</sup> Sigla em inglês para Patrulha de Fronteira dos EUA.

Guatemala. Por sua vez, a transferência de recursos e os treinamentos centraram-se, principalmente, em segurança fronteiriça e marítima (com foco no combate ao crime organizado transnacional) e segurança cidadã (ou seja, treinamento de unidades das Forças Armadas e das polícias em atividades de segurança pública, inclusive com atuação conjunta). Dessa forma, a política de segurança norte-americana para esses países - bem como para os países da América Latina de modo geral - esteve voltada sobretudo para a realização de treinamentos de aplicação da lei e da ordem (ISACSON; KINOSIAN, 2016). Por sua vez, entre 2006 e 2012, houve uma mudança nas elites políticas mexicanas, com a volta do PRI ao poder, após dois mandatos consecutivos de políticos ligados ao Partido de Ação Nacional (PAN). Apesar dessas mudanças na composição dos principais quadros do governo, esses indivíduos também estavam ligados ao mesmo projeto político-econômico vigente nas administrações Fox e Calderón e nos governos da década de 1980 e 1990. Dessa forma, um dos principais nomes desse período foi o de José Antonio Meade, que ocupou os cargos de Secretário da Fazenda, Secretário de Desenvolvimento Social, Secretário de Energia e Secretário de Relações Exteriores. Ao longo de sua formação, esteve ligado ao setor financeiro, sobretudo o bancário e, enquanto Secretário da Fazenda, contribuiu para implementar um programa de cortes fiscais em diversos setores públicos. Como Secretário de Relações Exteriores, sua administração foi caracterizada pela continuação da aproximação com os EUA, inclusive em temas não necessariamente relacionados ao narcotráfico (SEELKE, 2018).

Também os Secretários da Fazenda desse período seguiram essa trajetória. Primeiramente, Luis Videgaray (2012-2016) participou da implementação da reforma financeira no país, orientado para a estabilização do ambiente macroeconômico interno, aumentar o crédito fornecido por instituições financeiras privadas e facilitar as operações para o setor bancário (CONTRERAS, 2013). Em seguida, José Antonio Meade liderou a execução do pacote de cortes de gastos públicos em 2017, a fim de aumentar o superávit fiscal do país, tornando-o mais atrativo para investimentos diretos e em carteira, tanto nacionais quanto estrangeiros.

Além disso, durante o governo de Enrique Peña Nieto, três dos principais partidos mexicanos - PRI, PAN e o Partido da Revolução Democrática (PRD) - uniram-se no que ficou chamado de "Pacto pelo México", um acordo que incluiu diversas reformas estruturais em vários setores econômicos, como educação, telecomunicações e finanças. Ao seu turno, na área energética, as elites políticas mexicanas implementaram reformas que abriram as atividades relacionadas a petróleo, gás natural e eletricidade para investimentos privados.

Dessa forma, empresas transnacionais de petróleo e gás assinaram contratos que somariam cerca de US\$160 bilhões em investimentos no país (SEELKE, 2018). Desse modo, apesar das mudanças na distribuição de cargos do governo do PRI entre 2012 e 2018, as elites políticas mexicanas continuaram comprometidas com a implementação do projeto neoliberal no país, a fim de criar um ambiente econômico propício para a continuidade e expansão da acumulação de capital, principalmente em sua variante transnacional.

No que se refere ao ambiente de segurança do país entre 2012 e 2018, é importante analisar as dinâmicas referentes tanto ao crime organizado quanto à permanência da atuação de grupos armados internos. Durante esse período, os cartéis de drogas "exerceram significativa influência territorial em partes do país perto dos pontos de produção de droga e ao longo das rotas de tráfico de droga durante a administração de seis anos do Presidente Enrique Peña Nieto" (BEITTEL, 2019, p. 1). Dessa forma, a situação do crime organizado não apresentou grandes mudanças com relação ao período anterior, tendo os níveis de violência sido mantidos em níveis altos (apesar de menores em relação às administrações anteriores), tendo os índices de homicídio chegado a 22% em 2016 e 23% em 2017 (BEITTEL, 2019).

Além disso, a continuidade das operações policiais e das Forças Armadas no combate ao crime organizado também geraram grandes níveis de violência, por meio da morte de indivíduos não relacionados a atividades criminosas, inclusive com o ferimento e a morte de 3.900 pessoas pelas Forças Armadas mexicanas entre 2007 e 2014 (BEITTEL, 2019). Desse modo, também no governo de Enrique Peña Nieto, o crime organizado - principalmente o narcotráfico - continuou a ser uma das principais fontes de instabilidade social no país. Além disso, os tomadores de decisão dessa administração continuaram a empregar as Forças Armadas (em coordenação com a polícia) para enfrentar os cartéis de drogas e outros atores ligados essas atividades ilícitas.

Por sua vez, no que se refere à atuação de grupos armados internos, durante esse momento observou-se uma dupla tendência: por um lado, as ações das organizações guerrilheiras (principalmente do EPR) continuaram a declinar, dada a sua fragmentação e perda de pessoal, tendo sido pouco expressivos os enfrentamentos armados com as forças do Estado. Por outro lado, a partir do início da década de 2010, foi verificado um aumento na formação de grupos de defesa em comunidades afastas dos grandes centros urbanos do país. De modo geral, esses grupos (alguns dos quais chamados de "polícias de comunidade") contam com uma estrutura coercitiva porém, diferentemente das guerrilhas, o seu propósito não é revolucionário, mas apenas voltado à defesa de determinadas comunidades contra as

ações dos cartéis de drogas (GAUSSENS, 2020). Apesar de serem considerados ilegais, esses grupos têm se afirmado sobre regiões como os estados de Guerrero e Michoacán, havendo cerca de 30 deles operando no país. Sua origem está ligada à pouca atuação protetora das instituições de segurança do Estado nessas localidades e às instabilidades sociais provocadas pelas políticas neoliberais, que acabam sendo geradoras de violência nessas comunidades (FUENTES DIÁZ, 2017).

Por sua vez, a política de defesa e de segurança da administração Enrique Peña Nieto foi caracterizada por certa continuidade na militarização da segurança pública, porém também focando na realização de ações para a promoção da reconstrução socioeconômica de áreas afetadas pelos enfrentamentos armados ou com pouca presença institucional do Estado. Como demonstração das ações que seriam levadas a cabo pelo governo, foram publicados o Programa Setorial de Defesa Nacional 2013-2018, em 2013, e o Programa para a Segurança Nacional 2014-2018 em 2014. No que se refere ao primeiro, alguns pontos merecem destaque: em primeiro lugar, é reforçada a necessidade de continuar empregando os contingentes militares em atividades de segurança pública, apoiando os corpos policiais - inclusive na proteção de instalações estratégicas, ou seja, as pertencentes a empresas estatais. Também há um comprometimento de reformulação da doutrina militar, com a criação de uma Comissão Interinstitucional das Forças Armadas, integrada por oficiais das três forças. Outro ponto de ênfase foi a de cooperação militar na segurança de fronteira, incluindo com as forças de segurança de Guatemala e Belize (MÉXICO, 2013a).

Também fez-se menção à necessidade de reestruturação organizacional das três forças a fim de fortalecer sua capacidade operacional. Entretanto, outro aspecto importante desse documento é o foco maior dado em relação ao que foi produzido nos dois governos anteriores de um uso mais extensivo das Forças Armadas em atividades subsidiárias, particularmente aquelas relacionadas à proteção do meio-ambiente, auxílio na implementação de projetos socioeconômicos (como construção de infraestrutura) em coordenação com órgãos civis e atuação em caso de desastres naturais (MÉXICO, 2013a). Esses pontos indicam que, ao menos no nível discursivo, houve uma mudança no modo de atuação das elites políticas mexicanas no que tange à utilização das Forças Armadas. Tal como no caso da Colômbia, em que pese os militares tenham continuado a ser empregados em atividades operacionais, sua estrutura foi cada vez mais requisitada para a realização de atividades subsidiárias, ligadas à presença institucional do Estado no interior do país.

Por sua vez, o Programa para a Segurança Nacional 2014-2018 foi elaborado pelo Conselho de Segurança Nacional do México e define como principais riscos e ameaças ao

país: desastres naturais, crime organizado transnacional, fluxos migratórios irregulares, terrorismo, dentre outros. Dessa forma, há um tratamento das questões de segurança nacional baseadas na ideia de "segurança multidimensional", tal como foi elaborada na administração de Juan Manuel Santos, principalmente entre 2014 e 2018. Inclusive tal conceito é empregado no documento, sendo uma de suas linhas de ação justamente definir anualmente uma agenda nacional de riscos multidimensionais. Além desses pontos, dentre os objetivos estabelecidos pelo documento encontram-se: renovar o sistema de inteligência nacional; promover atuação conjunta das forças públicas federais e melhorar as capacidades de emprego das Forças Armadas nas tarefas de segurança interior (MÉXICO, 2014).

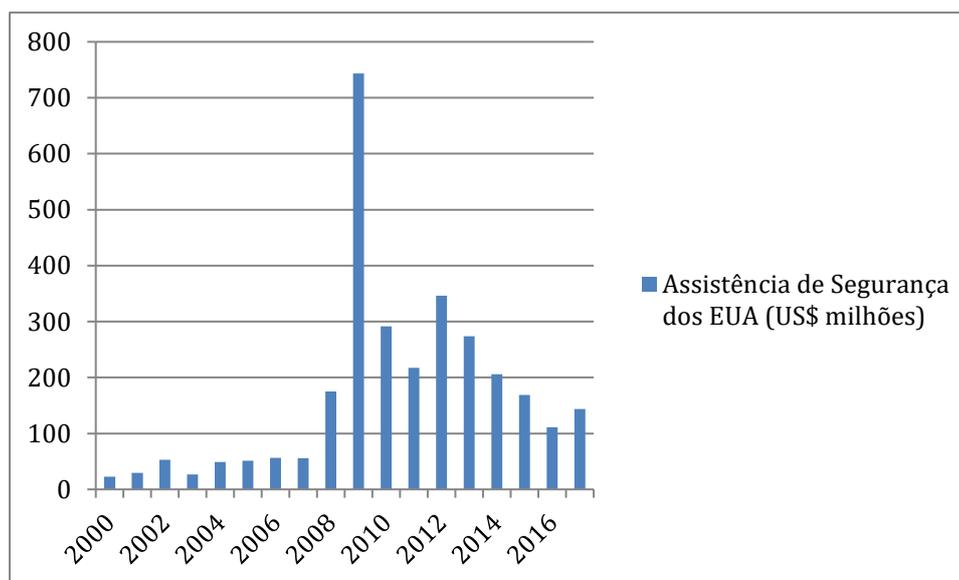
Portanto, ambos documentos reforçam um tratamento das questões de segurança no sentido de, por um lado, dar continuidade às tarefas operacionais dos aparelhos coercitivos (Forças Armadas e polícia) e, por outro, utilizá-las em coordenação com outras instituições públicas na criação de condições para integrar social e economicamente as populações das áreas marginais do país, bem como as afetadas pela violência relacionada aos enfrentamentos com grupos armados interno e à atuação dos cartéis de drogas, ao padrão de relações de mercado, com a presença e o controle efetivo do Estado.

Assim, tal como no caso colombiano, o que se percebe em ambos países é a utilização das Forças Armadas (sobretudo quando coordenadas com outras instituições estatais) para a execução de um projeto de pacificação. Este visa, por um lado, garantir condições mínimas de segurança para os principais agentes econômicos e para a construção de instituições e relações sociais tipicamente capitalistas e, por outro, empregar as agências estatais na construção desses padrões de relação ao incorporar as populações desses territórios a uma economia de mercado. Com essa dupla tarefa, são geradas as condições necessárias para a continuidade do processo de acumulação por meio da implantação de empresas nacionais e transnacionais (NEOCLEOUS, 2011). Como será visto, também no México a USAID teve importante papel na promoção dessas iniciativas, de modo muito similar ao que foi realizado na Colômbia. Tendo isso em vista, parte-se agora para a análise do processo de transformação militar em si.

Em termos gerais, durante a administração de Enrique Peña Nieto, algumas tendência já vistas nos governos anteriores foram mantidas. Dessa forma, em termos de orçamento militar, este apresentou uma variação de US\$4,9 bilhões para US\$5,2 bilhões entre 2012 e 2017 (SIPRI, 2021a). Já a assistência de segurança dos EUA apresentou uma variação de US\$273,7 milhões para US\$107 milhões entre 2013 e 2018 (SAM, 2021a). A variação dessa transferência de recursos entre 2000 e 2017 pode ser observada no Gráfico 2. Dessa maneira,

também durante esse período os valores relativos aos gastos com as instituições militares apresentou um aumento, de modo similar ao que foi verificado nos governos de Vicente Fox e de Felipe Calderón. Também foi evidenciada uma tendência similar àquela vista no caso da Colômbia no que se refere à transferência de recursos dos EUA para o México - o que pode estar relacionado com a política de segurança "menos militarizada" do governo Obama.

Gráfico 2 - Assistência de segurança dos EUA para México entre 2000 e 2017



Fonte: SAM (2021a).

Quanto às modificações na estrutura organizacional das Forças Armadas, em primeiro lugar, entre 2012 e 2018, o número de efetivos das Forças Armadas do México apresentou um crescimento de aproximadamente 270.250 para 277.150 (IISS, 2013; 2018). Dessa forma, a administração Peña Nieto continuou a tendência já observada nas duas anteriores. No referente às mudanças qualitativas da reestruturação das instituições militares do país, reorganização e criação de unidades manteve-se fiel, por um lado, à continuação das Forças Armadas como instituições-chave no combate ao crime organizado e, por outro, à utilização de seu contingente em atividades subsidiárias. Desse modo, uma primeira mudança importante na área de segurança - apesar de não referir-se especificamente às Forças Armadas do país - foi a transferência da Secretaria de Segurança Pública e da Polícia Federal para o controle da Secretaria de Gobernación. Com essa mudança, esse órgão seria não apenas o principal coordenador de política de segurança, mas também o principal canal entre o Governo Federal e as instituições de aplicação da lei e o principal interlocutor com os EUA nas questões ligadas à segurança pública (FELAB-BROWN, 2014).

Uma outra iniciativa importante do governo Peña Nieto foi a criação de uma

Gendarmeria Nacional. A princípio, buscou-se torná-la uma força intermediária entre as Forças Armadas e a Polícia Federal, inclusive dotando-a de certa independência com relação a essas duas. Além disso, o plano inicial era que essa força ficasse operacionalmente pronta já em 2013, com um efetivo de aproximadamente 40.000 indivíduos; entretanto, somente foi empregado a partir da segunda metade de 2014, com um efetivo de 5.000 indivíduos e integrada à Polícia Federal. Sua utilização foi realizada em casos de intervenções especiais, como em pontos críticos de criminalidade ou áreas afetadas por desastres naturais (FELBABBROWN, 2014; IISS, 2016). Sem a possibilidade de contar com uma força intermediária de grande porte e ainda sob uma conjuntura nacional de altos níveis de violência advindos do crime organizado, as elites políticas da administração mexicana continuaram a recorrer aos militares para o desempenho de tarefas de segurança pública.

Como foi mencionado, em conformidade com as reformas econômicas estruturais em empresas de diversos setores a fim de garantir maior entrada de investimentos estrangeiros, a SEDENA realizou convênios com empresas públicas de diversos setores (financeiro, energético, infraestrutural, telecomunicações, de transporte, dentre outros) para realizar a proteção de instalações estratégicas. Dessa forma, foram criadas 38 unidades de reação rápida, com a tarefa de patrulhar e proteger as instalações e equipadas com veículos leves e de resposta rápida, além de recursos de comando, controle, comunicações, computadores, inteligência, vigilância e reconhecimento (C4ISR, na sigla em inglês). Além disso, a empresa estatal de petróleo PEMEX financiou diretamente a aquisição de postos de comando móveis e sistemas de vigilância terrestre fixos e móveis. Por sua vez, a Marinha criou uma rede costeira de estações de busca e resgate (as Estações Navais de Busca e Resgate), equipadas com embarcações rápidas, helicópteros e Veículos Aéreos Não Tripulados (VANTs), podendo também garantir segurança para instalações de exploração e produção de petróleo no mar territorial do país. Ademais, para prover segurança aos portos mexicanos, foram estabelecidos unidades especializadas em proteção e segurança desses tipos de infraestrutura, semelhante aos Centros Unificados de Proteção Marítima e Portuária e às Unidades de Proteção Portuária (IISS, 2016).

Atuando como principal instituição militar ligada à tarefa de aplicação da lei e de combate ao crime organizado, o Exército passou por outras mudanças organizacionais necessárias para o cumprimento dessa função. Nesse sentido, foram expandidas em quantidade e leque de funções as unidades da Polícia Militar (PM). Assim, cada brigada da PM é composta por três batalhões da PM e um de operações especiais. Essas unidades foram designadas para ser a linha de frente no apoio às agências federais e locais responsáveis pelo

combate ao narcotráfico e demais tarefas de garantia da lei e da ordem. Nesse sentido, foram formadas 12 brigadas da PM entre 2012 e 2018 (IISS, 2017; 2018). Além disso, deu-se continuidade à implementação de Bases de Operações Mistas, dedicadas à realização de operações de vigilância móvel ou fixa em lugares de altos índices de atividade criminosa. Esses mecanismos são conformados por agentes das Forças Armadas, dos corpos policiais federais e estaduais e pelo Ministério Público Federal. Dessa maneira, as Forças Armadas (e particularmente, o Exército) manteve a coordenação com outros órgãos para a realização de atividades de segurança pública (MÉXICO, 2018).

Também a Marinha e a Força Aérea continuaram seu processo de reestruturação organizacional. A primeira foi dividida em proteção costeira e forças de água azul: a primeira divisão terá como função monitorar a zona econômica exclusiva, incluindo o patrulhamento de costa e a interceptação de embarcações, assim como estações de busca e resgate e unidades de segurança de portos. Já a segunda (Marinha de Guerra) será responsável por atividades mais convencionais, compreendendo forças nas duas costas, formadas por fragatas, embarcações de mísseis e barcos de apoio, além de duas forças anfíbias (IISS, 2017). Já a Força Aérea manteve os esforços de desenvolvimento do Sistema de Vigilância Aérea a fim de aumentar a área de cobertura na fronteira com Guatemala e Belize (IISS, 2018).

Também é importante ressaltar que, nesse período, foram identificadas iniciativas voltadas para aumentar a integração e cooperação entre a SEDENA e a SEMAR. Desse modo, ambas foram incluídas no Conselho Nacional de Segurança Pública e nos Conselhos de Segurança Pública dos estados mexicanos (MOLOEZNİK, 2017). Além disso, foi instaurada a Comissão Intersetorial SEDENA-SEMAR, a fim de elaborar o planejamento estratégico das três forças de modo conjunto (MÉXICO, 2013b). Também é interessante ressaltar o fato de que, no nível operacional, o Exército tem fortalecido e ampliado geograficamente o emprego de unidades de engenharia, a fim de auxiliarem em caso de desastres naturais (IISS, 2017).

Também durante este período, os dirigentes norte-americanos da área de segurança e defesa continuaram a auxiliar as Forças Armadas mexicanas. Nesse sentido, em termos quantitativos, o número de efetivos mexicanos treinados por instrutores estadunidenses apresentou um aumento entre 2012 e 2016 (último ano do governo Obama), passando de 2.627 para 5.626. Porém, nos dois anos seguintes essa quantidade diminuiu significativamente para 1.537 em 2017 e 1.368 em 2018 (SAM, 2021b). Dessa forma, as variações no número de efetivos mexicanos treinados por técnicos estadunidenses durante o governo Peña Nieto acompanhou a tendência geral apresentada na América Latina e Caribe

durante esse mesmo período. Além da mudança de governo ocorrida em 2017 - e portanto na política de segurança elaborada pelos tomadores de decisão dos EUA -, outro fator importante que pode explicar essa queda é a mudança da assistência norte-americana de um fenômeno mais quantitativo para outro mais qualitativo - tal como ocorreu no caso colombiano durante o governo Juan Manuel Santos.

Em termos qualitativos, a influência dos EUA sobre a dimensão organizacional da transformação militar mexicana foi mais limitada do que a observada nas Forças Armadas da Colômbia. De modo geral, a principal mudança foi a já mencionada implementação da "segunda fase" da Iniciativa Mérida no governo de Barack Obama, entre 2011 e 2018. Durante esse período, houve uma expansão do programa em termos de escopo, baseando-se nos chamados quatro pilares: 1) combate às organizações criminosas transnacionais; 2) institucionalização da garantia da lei com proteção aos direitos humanos; 3) criação de uma "fronteira do século XXI" e 4) construção de comunidades fortes e resilientes (SEELKE, 2021).

De modo geral, essa nova abordagem acompanhou o processo também colocado em prática na Colômbia, a partir do final da administração Uribe e durante o período de Juan Manuel Santos (2010-2018), e preconizado pelos tomadores de decisão do México na área de segurança e defesa, como foi evidenciado pelos documentos e pelos documentos analisados e pelos dados coletados. Assim, a Iniciativa deixou de ter um foco fundamentalmente militarizado, inclusive com significativa diminuição de transferência de recursos provenientes do Departamento de Defesa entre 2011 e 2017 (SAM, 2021a). Dessa forma, relacionado ao pilar 1, os EUA apoiaram as Forças Armadas mexicanas e demais instituições de segurança com coleta de inteligência e compartilhamento de informação ligado ao combate ao crime organizado (SEELKE, 2021).

Além disso, as elites políticas norte-americanas e mexicanas aumentaram e continuaram a aumentar seu grau de coordenação em matéria de segurança. inclusive no nível estratégico, como demonstra a criação das Conferências de Comandantes Regionais de Fronteira, cujo foco era estabelecer ligações entre o Exército Norte dos EUA (pertencente ao NORTHCOM) e os três Comandantes Regionais da fronteira entre os dois países, a fim de realizar trocas de informação sobre tráfico de armas, de drogas, desastres naturais e outras ameaças; e o Grupo de Cooperação de Segurança Bilateral, também destinado a fortalecer a cooperação em segurança entre os dois países, particularmente no combate ao crime organizado transnacional. Além disso, foi fortalecida a cooperação militar bilateral entre a SEDENA e a SEMAR e o NORTHCOM. inclusive por meio de exercícios conjuntos - com

as Forças Armadas mexicanas tendo participado de 38 exercícios conjuntos como participantes e três como observadores. Ademais, a SEMAR e a Guarda Costeira dos EUA também continuaram a intensificar suas relações, com o objetivo de aumentar o compartilhamento de informações e o treinamento de garantia da lei na área marítima, segurança marítima e projeção. A relação entre as duas instituições também estendeu-se para a criação da Direção Geral de Capitanias de Porto e Assuntos Marítimos, projetada para funcionar como uma espécie de Guarda Costeira mexicana (GUEVARA Y MOYANO, 2018).

Além da influência sobre as Forças Armadas, as elites políticas estadunidenses também ampliaram a abrangência da assistência de segurança para incluir o auxílio à construção de infraestruturas e à implementação de projetos socioeconômicos em áreas afetadas pelas ações do crime organizado. Esse tipo de ajuda foi enquadrado principalmente no quarto pilar da segunda fase da Iniciativa Mérida (Construção de Comunidades Fortes e Resilientes) e contou com ampla participação de agências do Departamento de Estado, particularmente a USAID e o Escritório de Assuntos Internacionais de Narcóticos e Aplicação da Lei (INL, na sigla em inglês). Dessa forma, entre 2014 e 2018, ambas instituições implementaram 445 projetos através da Iniciativa Mérida, sendo 388 realizados pelo INL e a USAID, 57. A maioria dos recursos do INL foi direcionada para apoiar a reforma do sistema de justiça criminal do México, segurança de fronteiras e portos, profissionalização da polícia e atividades antinarcóticos (incluindo os militares) (USA, 2020).

Já os da USAID focaram-se nas categorias de aplicação da lei, direitos humanos, transparência governamental e prevenção do crime e da violência. Incluídos nessa última categoria encontravam-se 20 projetos estimados em aproximadamente US\$70 milhões de parcerias com atores da sociedade civil, ONGs, setor privado (principalmente empresas) e oficiais do governo para implementar atividades socioeconômicas (USA, 2020). Além desses projetos implementados por meio da Iniciativa Mérida, a USAID também forneceu apoio institucional para investimentos privados em projetos socioeconômicos em áreas afetadas pela violência no México. Esse auxílio centrou-se também em quatro categorias: prevenção do crime e da violência, aplicação da lei, direitos humanos e mudança climática global. Esses projetos contaram com a elaboração e investimento de diversos agentes econômicos e políticos, incluindo empresas transnacionais, como Tetra Tech ARD, Eversen Dodge International, ABT Associates, GreenMomentum e Cisco Systems. dentre outras; e instituições políticas, como o Instituto Republicano Internacional e o Instituto Democrata

Nacional (USA, 2014b).

Desse modo, através desses programas, os tomadores de decisão na área de segurança dos EUA buscaram auxiliar na construção de um ambiente econômico, político e social caracterizado, por um lado, pelo controle institucional do Estado (com emprego das Forças Armadas) e, por outro, pela presença de instituições econômicas públicas e privadas que garantisse o processo de acumulação e a incorporação da população nesse sistema, criando também relações sociais efetivamente capitalistas. Além disso, assim como ocorreu na Colômbia, esse processo privilegiou a presença de empresas transnacionais de diversas áreas ligadas ao setor de serviços, fortalecendo sua presença no território mexicano e contribuindo para a incorporação dos indivíduos das áreas mais marginalizadas do país ao sistema de relações orientadas para o mercado. Portanto, a análise desses projetos juntamente com o contexto histórico já descrito corrobora a ideia de que a assistência de segurança norte-americana esteve atrelada aos interesses das elites políticas do país em estabelecer um ambiente minimamente seguro para o prosseguimento do processo acumulativo - o que está intrinsecamente ligado à manutenção da hegemonia norte-americana.

A segunda dimensão da transformação das Forças Armadas mexicanas foi a da modernização tecnológica, que apresentou algumas continuidades, mas também diferenças em relação aos dois governos anteriores. De modo geral, o Estado mexicano adquiriu 1.259 equipamentos militares entre 2012 e 2018, sendo que 75,3% deles foram aeronaves, incluindo helicópteros, mas também aviões de transporte e aeronaves de inteligência; 8,7% foi composta de embarcações (incluindo de patrulha e fragatas para renovação da frota de superfície da Marinha) e 6,7% refere-se à aquisição de radares terrestres e de baseados em aeronaves - incluindo aqueles utilizados para o desenvolvimento do Sistema de Vigilância Aérea da Força Aérea (o que também envolveu a importação de VANTs). Além disso, também foram adquiridos nesse período veículos blindados leves para transporte de pessoal e mísseis superfície-ar (SIPRI, 2021b). Dessa forma, apesar de a modernização tecnológica mexicana ter envolvido a aquisição de equipamentos destinados ao uso das Forças Armadas em atividades de segurança interna, também envolveu algum grau de aquisição de tecnologia destinada ao combate convencional.

Por sua vez, os EUA continuaram a deter um importante papel nessa dimensão da transformação militar mexicana, tendo mantido sua posição de maiores fornecedores de materiais de defesa para as Forças Armadas do país latino-americano, tendo sido responsáveis por aproximadamente 52,2% das importações militares mexicanas entre 2012 e 2018, tendo grande parte dessas vendas sido constituídas por helicópteros de ataque e

transporte, aviões de patrulha e embarcações leves (SIPRI, 2021b). Por sua vez, o valor dessas aquisições apresentou uma queda significativa, passando de US\$3,9 bilhões para US\$409,5 milhões nesse mesmo período (SAM, 2021c). Portanto, apesar de manter-se como principal fornecedor de equipamentos militares para o México, a influência dos EUA na modernização tecnológica das Forças Armadas mexicanas seguiram a tendência já mencionada no caso colombiano - e que se verificou para a América Latina de modo geral - , qual seja de diminuição da ênfase no fornecimento de equipamentos tecnológicos para combate ao crime organizado e a grupos armados internos e maior relevância dada ao treinamento e influência doutrinária sobre as instituições militares desses países - apesar de que esse fenômeno foi menos incidente no caso mexicano do que no colombiano.

Assim como nos períodos anteriores, a transformação militar durante o governo Peña Nieto também envolveu a dimensão doutrinária. Nesse sentido, pode ser discernida três principais aspectos desse componente: o primeiro refere-se à continuação da preparação das três forças para o combate ao crime organizado, especialmente o narcotráfico e demais atividades de garantia da lei e da ordem a nível nacional. Para isso, os empregos de tropas em larga escala foram substituídos por um foco ainda maior em operações especiais, com unidades menores e voltados para apreender ou executar as lideranças das organizações criminosas. Além disso, a doutrina de estabilização desse período também incluiu o aumento da proteção a instalações de produção de energia e de infraestrutura de transporte e de comércio (além das pertencentes às empresas estatais, como foi mencionado) (IISS, 2016). Assim, esse período apresentou uma renovação da doutrina relacionada com o combate ao crime organizado e às atividades de garantia da lei e da ordem no território interno.

O segundo aspecto da dimensão doutrinária nesse período foi a busca por um direcionamento mais externo (e, em certo sentido, até mais próximo às missões "tradicionais") das Forças Armadas. Por um lado, o governo buscou dar um foco mais incisivo para os treinamentos e equipamentos militares para um combate convencional, como demonstra a aquisição de equipamentos típicos desse tipo de missão, como veículos blindados e aviões de combate, e o maior desenvolvimento de uma Marinha de Guerra no âmbito da SEMAR. Apesar disso, essa dimensão foi bastante limitada, dado o cenário de instabilidade interna que enfrentavam as elites políticas mexicanas nesse momento (IISS, 2017). Outro ponto importante desse período, foi a busca por maior atuação das Forças Armadas em operações de paz da ONU, através de um planejamento de três fases. A primeira envolveu o emprego de 60 observadores da SEDENA e da SEMAR entre 2015 e 2018 nas missões do Saara Ocidental, do Líbano e do Haiti. A segunda fase envolveria o

estabelecimento de um Centro de Treinamento Conjunto de Operações de Paz. Por fim, a última fase abrangeria o emprego de uma unidade do tipo batalhão conjunto entre a SEDENA e a SEMAR (GUEVARA Y MOYANO, 2018). Dessa forma, também a decisão de atuar mais intensamente em operações de paz esteve ligada à doutrina de integração entre as três forças e de realização de operações conjuntas.

Por fim, um último aspecto importante da atualização da doutrina mexicana esteve ligada ao maior emprego das Forças Armadas em atividades subsidiárias, ligadas à implementação de projetos socioeconômicos para a reconstrução de áreas altamente atingidas pelos índices de violência relacionados à atuação do crime organizado. Dentre as atividades relacionadas a essa função encontram-se: auxílio em casos de desastres (dentro e fora do país, como demonstra a ajuda contra incêndios florestais na Nicarágua e na Guatemala); prestação de serviços básicos a comunidades marginalizadas, cuidado com o meio-ambiente, dentre outros (MÉXICO, 2013a). Por sua vez, a influência norte-americana nesse processo, centrou-se principalmente na continuação de auxílio às atividades de garantia da lei e combate ao narcotráfico, como indicam as iniciativas de coleta de informações e compartilhamento de inteligência entre agências dos dois países - particularmente a SEDENA e a SEMAR com o NORTHCOM. Outro ponto central nessa influência foi a já citada atuação dos militares em atividades subsidiárias, com forte apoio das agências ligadas ao Departamento de Estado, garantindo a reconstrução econômica e política de áreas do interior do país (incluindo as regiões fronteiriças).

Portanto, segundo os dados analisados, o período da administração de Enrique Peña Nieto (2012-2018) é definido por uma mudança na transformação das Forças Armadas, podendo inclusive ser considerado um novo processo, como foi visto nas alterações analisadas do caso mexicano, em que foi observada a implementação de um novo processo de transformação militar durante o governo Santos (2010-2018) em relação àquele que se deu no período entre 1998 e 2010. Apesar disso, diferentemente do país sul-americano, no México, essa execução de um novo processo de transformação militar não foi tão bem definido, o que foi visto pela ausência de documentos ligados a uma demarcação do processo de transformação - na verdade, esse termo nem mesmo chegou a ser empregado pelos tomadores de decisão.

Entretanto, assim como na Colômbia, durante os seis anos de governo de Peña Nieto, foram verificadas mudanças significativas nas três dimensões (organizacional, tecnológica e doutrinária) orientadas para a geração de um novo perfil de força, com maior diversidade de atuações, que vão desde a segurança pública até a prestação de serviços básicos. Assim, ao

invés de manter como uma força basicamente contrainsurgente ou focada apenas no combate aos cartéis de drogas - como ocorreu nas administrações de Vicente Fox e Felipe Calderón - , no período em questão, as Forças Armadas passaram a ter um papel mais diversificado, assemelhando-se ao perfil multimissão observado na Colômbia. Por sua vez, essa mudança de perfil foi apoiada pelas ações dos tomadores de decisão dos EUA em matéria de segurança, envolvendo órgãos tipicamente militares como NORTHCOM e (em muito menor medida) o SOUTHCOM e aqueles relacionados com uma abordagem mais "multidimensional", como o INL e a USAID.

Dessa forma, também no período que vai de 2012 a 2018, foi visto uma convergência de interesses entre as elites políticas mexicanas e norte-americanas no que se refere ao processo de transformação militar posto em prática durante esse período. Apesar de certas desconfianças por parte de algumas frações de elite, tais quais aquelas ligadas à SEDENA, essa conjugação de interesses resultou na implementação de um projeto militar voltado para a estabilização da ordem interna, não apenas por meio de ações armadas no combate a grupos armados internos e aos cartéis de drogas (e outros atores ligados ao crime organizado transnacional), mas também na reconstrução política e socioeconômica de áreas com altos índices de violência, a fim de integrar suas populações em um modelo de sociedade que garanta a continuidade do processo acumulativo. Por sua vez, essa convergência nos objetivos das elites políticas de ambos países contribui para a manutenção da hegemonia dos EUA sobre o México - e a região de modo geral - na medida em que garante a continuidade do estado de subalternidade da sociedade do segundo com relação ao primeiro, envolvendo principalmente a garantia de um ambiente econômico que beneficia determinados segmentos da elite - sobretudo aqueles ligados ao capital transnacional.

#### **4.4 Conclusões parciais**

Neste capítulo, buscou-se fazer uma análise dos processos de transformação militar mexicano, abrangendo o período entre 2000 e 2018, envolvendo as administrações de Vicente Fox (2000-2006), Felipe Calderón (2006-2012) e Enrique Peña Nieto (2012-2018). Além disso, também foi realizada uma análise sobre a influência norte-americana sobre as transformações implementadas nas Forças Armadas por decisão dos tomadores de decisão do Estado mexicano. Ademais, buscou-se comparar o caso do México com o da Colômbia, identificando as similaridades e as diferenças entre ambos os estudos de caso. Nesse sentido, foi realizada uma análise das principais ações tomadas pelas elites políticas mexicanas no

sentido de realizar mudanças em três dimensões das Forças Armadas: reestruturação organizacional, modernização tecnológica e renovação doutrinária. Com base nesses aspectos, foi possível compreender o perfil que as instituições militares do país adquiriram em cada um dos dois processos observados. Por outro lado, em cada uma dessas dimensões também foi possível identificar a influência dos EUA nos processos de transformação militar e, conseqüentemente, na geração do novo perfil das Forças Armadas.

Desse modo, durante o primeiro processo de transformação, ocorrido entre 2000 e 2012, pode-se depreender que esse processo foi direcionado para criar um perfil de Forças Armadas dedicado em sua maior parte ao combate contra o crime organizado, particularmente as ações dos cartéis de drogas. Isso se deu por meio da criação de uma estrutura organizacional caracterizada pela descentralização da cadeia de comando e controle, o que levou a uma maior capacidade de mobilização de recursos contra diversos teatros de operação no território nacional; novas unidades focadas em ações rápidas e para operações especiais; equipamentos tecnológicos próprios para um conflito irregular - como são os casos de helicópteros, radares aéreos e terrestres e embarcações leves, de uso fluvial e costeiro - e uma doutrina focada em uma maior integração entre as três forças, tanto a nível estratégico, quanto no operacional e tático e em forças especiais. Nesse sentido, em que pese as diferenças no ambiente de segurança da Colômbia, o desenvolvimento do processo de transformação militar nesse período foi muito similar ao observado no país andino entre 1998 e 2010. Isso porque a transformação militar colombiana nesse momento contou com alterações semelhantes nas áreas organizacional, tecnológica e doutrinária, enfocadas no combate aos grupos guerrilheiros.

Por sua vez, entre 2012 e 2018, foi evidenciado um novo processo de transformação no México, caracterizado pela mudança no perfil de força de suas instituições militares. Nesse caso, as alterações na variável organizacional foram no sentido de, por um lado, continuar os esforços de combate às organizações criminosas provocadoras de instabilidade social no país através da criação de novas unidades de forças especiais, brigadas de forças especiais, unidades de proteção de portos, além do desenvolvimento do Sistema de Vigilância Aérea. Por outro lado, também deu-se ênfase nesse momento a um maior emprego das Forças Armadas em atividades subsidiárias, focadas na reconstrução socioeconômica de áreas afetadas por elevados índices de criminalidade. Esse aspecto, porém, foi mais desenvolvido pela variável doutrinária, contando com uma nova forma de emprego dos efetivos mexicanos. Também nesse aspecto o segundo processo de transformação militar mexicano assemelhou-se ao segundo do caso colombiano. Apesar no México esse processo não ter sido tão

demarcado como na Colômbia, foi possível observar desenvolvimentos semelhantes, principalmente aqueles que dizem respeito à diversificação das missões desempenhadas pelas três forças. Entretanto, no caso mexicano, não houve um "abandono" do perfil antinarcóticos, mas uma diversificação de papel, no qual as missões antidrogas possuíam um espaço importante.

Por sua vez, em ambos processos, foi verificada uma importante influência estadunidense, principalmente a partir de 2008, como a execução da Iniciativa Mérida. Como foi visto, essa aproximação com os EUA - tanto na área econômica quanto na de segurança - começou a ser intensificada na década de 1980 (apesar de haver precedentes nos anos 1970). Entretanto, foi com a partir da administração Fox que se verificou uma maior relação entre ambos países nas áreas de segurança e defesa, envolvendo tanto a SEDENA, quanto a SEMAR. Isso pode ser visto com duas principais iniciativas que, não obstante suas limitações, marcaram uma nova fase de aproximação com os EUA, quais sejam a assinatura dos acordos de Fronteiras Inteligentes e a criação da ASPAN no contexto de inserção da política de segurança dos EUA na sua agenda antiterrorista. Além disso, essa cooperação também foi verificada nas dimensões organizacional, tecnológica e doutrinária dos processos de transformação desse período, principalmente através do treinamento dos GAFES e dos GANFES (unidades de forças especiais do Exército e da Marinha) e da renovação da frota de helicópteros da SEDENA, bem como o fornecimento de radares e de embarcações.

Já durante o governo Calderón, foi observado o principal momento de emprego das Forças Armadas no combate aos cartéis de drogas e a outras fontes de instabilidade ligadas ao crime organizado transnacional, assumindo dessa forma um importante papel na garantia da segurança pública, de modo coordenado com a Polícia Federal e outros órgãos de segurança, a nível federal e estadual. Por outro lado, esse momento convergiu com uma inflexão na aproximação com os EUA na área de segurança e defesa, representada pela elaboração e execução da Iniciativa Mérida - inclusive comparada com o Plano Colômbia em trabalhos como os de Benítez Manaut (2014) e García Pinzón (2015), que abordam o caráter antinarcóticos das duas iniciativas, focadas inicialmente no treinamento de unidades com esse fim (incluindo o apoio à criação de unidades voltadas a esse objetivo no caso colombiano) e no fornecimento de tecnologia para esse tipo de missão. Ao seu turno, com a Iniciativa Mérida, os EUA consolidaram-se como o principal parceiro do México na área militar, aumentando o número de efetivos mexicanos treinados por técnicos estadunidenses, aumentando a coordenação entre os dois países na área de inteligência e criando vínculos com a SEDENA e a SEMAR, sobretudo por meio do NORTHCOM. Dessa forma, a partir

de 2007-2008, as elites políticas dos EUA aumentaram sua influência sobre as Forças Armadas do México.

Já durante o governo de Enrique Peña Nieto foi evidenciada uma continuação dessa cooperação na área militar, principalmente através do compartilhamento de informações entre as agências de inteligência entre os dois países, maiores relações com o NORTHCOM (e inclusive com o SOUTHCOM) - o que também se traduziu na continuidade de altos níveis de participação de exercícios conjuntos com os EUA - e também através de um foco maior no treinamento e na influência doutrinária por meio da Iniciativa Mérida. Entretanto, também aqui as decisões de influência na área de segurança no México por parte dos dirigentes norte-americanos acompanhou (e influenciou) as mudanças na transformação militar desse período. Ou seja, ao invés de um foco centro unicamente no combate armado ao crime organizado - principalmente nas regiões de fronteira -, também foi dada uma ênfase na implementação de projetos socioeconômicos, realizados através do INL e da USAID. Essa nova ênfase da atuação norte-americana acompanhou a nova política de segurança dos EUA para a América Latina no governo Obama. No caso do México, essa alteração foi visível com as alterações na Iniciativa Mérida, que baseou-se na ideia de quatro pilares, dentre os quais os dois últimos estavam relacionados a uma atuação "menos militarizada" dos órgãos de segurança estadunidenses.

Portanto, a análise do processo de transformação militar do México e a influência norte-americana durante esse período permite compreender que ocorreram similaridades com o caso colombiano, tanto no modo como foi realizado, quanto no seu resultado final. Em termos do processo em si, este foi caracterizado por uma convergência dos tomadores de decisão na área militar nas três dimensões da transformação das Forças Armadas. Apesar de a aproximação ter se dado em bases mais modestas que aquelas vistas na Colômbia - dado o histórico das relações entre os dois países -, as elites políticas norte-americanas contribuíram para esses processos por meio de agências ligadas ao Departamento de Estado (INL e USAID) e ao Departamento de Defesa (NORTHCOM e Guarda Costeira) com a finalidade de preparar as Forças Armadas do país latino-americano a garantir uma maior estabilidade social, que vinha sendo cada vez mais prejudicada pelos enfrentamentos entre os diversos atores ligados ao crime organizado (principalmente os cartéis de drogas).

Já em termos de resultado final, foi observada também uma convergência de interesses das elites políticas de ambos países no sentido de criar instituições militares preparadas para combater os atores ligados ao crime organizado, dados os elevados níveis de corrupção e ineficiência das polícias federais. Dessa maneira, através de ambos processos, as

elites políticas mexicanas e estadunidenses contribuíram para criar Forças Armadas capazes de estabilizar algumas regiões do país e, em certo grau, diminuir os índices de violência que, não obstante, seguiram altos - principalmente por meio da captura e execução de lideranças de cartéis de drogas. Além disso, a cooperação entre os dois países durante o governo Peña Nieto também envolveu a participação de empresas transnacionais em projetos socioeconômicos implementados pela USAID.

Portanto, assim como foi visto no caso colombiano, os dados para o caso mexicano apontam para a percepção de que as mudanças na influência norte-americana sobre os processos de transformação militar do México do período de 2000-2012 para o de 2012 a 2018 são explicadas pelas mudanças na convergência de interesses das elites políticas de ambos países. Com as mudanças nas administrações, mudaram também as elites dirigentes de ambos países e, portanto, os interesses relacionados à área de segurança no México e na América Latina de modo geral. Além disso, a própria mudança no cenário de segurança interna do país também leva a alterações nos interesses dessas elites, fazendo com que haja uma variação tanto no modo como influenciam o processo de transformação militar quanto no resultado final esperado. Entretanto, em que pese sejam observadas essas mudanças, dois aspectos gerais não passam por mudanças: o comprometimento desses atores com o projeto político-econômico neoliberal a fim de beneficiar as elites empresariais, sobretudo os segmentos transnacionais e a manutenção da hegemonia dos EUA sobre a América Latina que depende dessa influência sobre os aparatos coercitivos dos Estados latino-americanos com o objetivo de garantir um ambiente de estabilidade social para a manutenção do processo acumulativo de capital e, desse modo, para a continuidade da relação de dominação das elites transnacionais norte-americanas sobre as latino-americanas.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho tratou da influência dos EUA sobre os processos de transformação militar da Colômbia e do México que se deu entre as décadas de 1990 e 2010. Nesse sentido, buscou-se responder a seguinte pergunta: quais foram as motivações para as mudanças ao longo do tempo na influência norte-americana sobre os processos de transformação militar na Colômbia e no México no pós-Guerra Fria? Nesse sentido, a hipótese elaborada foi a de que essas mudanças são acarretadas pelas alterações na convergência de interesses entre as elites políticas desses países latino-americanos e dos EUA. Para isso, esta dissertação avançou na construção de um referencial teórico que contribuísse para o esforço analítico que foi realizado no estudo dos casos de Colômbia e México.

Dessa forma, ao longo do segundo capítulo foi desenvolvida uma análise crítica dos conceitos de transformação militar e de hegemonia (nas Relações Internacionais) que têm sido postulados na literatura convencional sobre esses temas. Além disso, esses dois conceitos foram integrados de modo a suprir as necessidades de ambas literaturas: por um lado, o fenômeno da transformação militar foi compreendido como sendo o resultado de relações de poder que também são operadas em uma dimensão internacional; por outro, a esfera militar também foi compreendida como uma das formas de manifestação das relações hegemônicas, particularmente no caso das interações existentes entre EUA e América Latina.

Por sua vez, no terceiro capítulo, foi realizada uma análise sobre os dois processos de transformação militar que tomaram corpo na Colômbia: o primeiro, entre 1998 e 2010 e o segundo, entre 2011 e 2018. Foram investigados o contexto histórico relacionado ao conflito armado no país desde a década de 1980, à ascensão das coalizões neoliberais aos principais postos de comando do Estado colombiano e às relações com os EUA no século XX. Nesse sentido, o primeiro processo teve como objetivo dotar as Forças Armadas da Colômbia de tecnologia, doutrina e uma estrutura organizacional capazes de torná-las eficientes no combate aos grupos guerrilheiros, sobretudo às FARC, que tinham assumido um papel proeminente no conflito armado, tendo consolidado sua atuação em uma lógica de controle territorial de áreas marginalizadas, sobretudo no sul e no oeste do país. Dessa forma, a assistência militar norte-americana à transformação das Forças Armadas colombianas se deu em três dimensões: ajuda à reestruturação organizacional, mediante o apoio tecnológico, técnico e financeiro à criação de novas unidades; fornecimento de equipamentos para a modernização tecnológica das três forças e influência doutrinária, voltada para o foco

contrainsurgente.

Por sua vez, entre 2011 e 2018, as elites políticas colombianas em convergência de interesses com as norte-americanas implementaram um novo processo de transformação militar, dessa vez voltado para uma situação de pós-conflito armado, dada a realização do Acordo de Havana (em 2016) e ao enfraquecimento estratégico do ELN. Por outro lado, nesse momento percebia-se o fortalecimento de outros focos de ameaça à estabilidade da ordem interna do país, tais como as bandas criminais (BACRIM) e as dissidências das FARC, como expressões do crime organizado transnacional. Desse modo, a transformação militar foi realizada em conjunto nas três forças militares e contou com uma ênfase maior nas dimensões de reestruturação organizacional e renovação doutrinária. Por sua vez, a influência norte-americana nesse processo teve um aspecto menos quantitativo – que foi o foco do anterior – e mais qualitativo, ou seja, focado no treinamento de efetivos das Forças Armadas colombianas e na influência doutrinária que, apesar de ter retido grande parte dos aspectos vistos na primeira transformação, incluiu novas características, voltadas principalmente para o combate a uma nova gama de ameaças, tendo sido buscada a atualização das forças armadas em uma “força multimissão” – como ocorreu em outros países latino-americanos (ALDA, 2019).

Portanto, ambos os processos de transformação militar que ocorreu na Colômbia, podem ser explicados a partir de uma conjugação de interesses entre as elites políticas colombianas e norte-americanas em dois contextos distintos. Enquanto no primeiro o foco era a criação de Forças Armadas capazes de fazer frente aos grupos guerrilheiros remanescentes – inclusive com apoio dos grupos paramilitares (especificamente, as AUC), no segundo caso a ênfase recaiu foi posta na remodelação das forças militares de modo a serem capazes de fazer frente e instabilidades localizadas em regiões no interior do país, sobretudo aquelas ligadas aos altos índices de violência e criminalidade de grupos relacionados ao crime organizado transnacional. Além disso, a partir do segundo processo de transformação, a assistência de segurança dos EUA também incluiu investimentos para projetos de promoção ao desenvolvimento socioeconômico em áreas marginalizadas ou afetadas pelo conflito armado e pelo crime organizado. Dessa maneira, a influência norte-americana destinou-se tanto para o combate às forças sociais resistentes ao projeto das coalizões neoliberais, quanto à construção de relações socioeconômicas capitalistas nas regiões em que essas forças atuavam.

Já no terceiro capítulo foi analisado os dois processos de transformação militar no México, que se deram entre 2000 e 2012 e, depois, entre 2012 e 2018. Também neste caso

foi feita uma descrição do contexto histórico de ascensão das elites políticas neoliberais a partir da década de 1980; um histórico sobre o conflito armado envolvendo o EZLN e o EPR (além dos movimentos político-sociais que se opuseram a essas elites) e a aproximação entre EUA e México a partir das últimas décadas do século XX, quando houve uma intensificação das interações entre as Forças Armadas de ambos países, através de exercícios e fornecimento de equipamentos militares.

A primeira transformação militar mexicana ocorreu entre 2000 e 2012 e teve como principal objetivo direcionar a atuação das Forças Armadas para uma atuação mais incisiva eficaz contra os cartéis de drogas, cuja atuação resultou em um aumento da criminalidade na sociedade mexicana e, conseqüentemente, da instabilidade social, o que gerou potenciais de ruptura da ordem interna. Desse modo, a influência estadunidense nesse processo também foi verificada nas três dimensões da transformação militar: modernização tecnológica, por meio do fornecimento de armamentos e demais equipamentos militares, principalmente mediante a Iniciativa Mérida, a partir de 2008. Também houve apoio à reestruturação organizacional, por meio do treinamento e apoio tecnológico de unidades de forças especiais, bem como de patrulha e vigilância aérea e marítima. Por fim, também foi vista uma influência doutrinária, focada também nas operações especiais e na ideia de “novas ameaças”, vindas sobretudo do crime organizado transnacional. Desse modo, essa presença norte-americana também foi materializada na forma da ASPAN e dos acordos de Fronteiras Inteligentes.

Por sua vez, o segundo processo de transformação militar mexicano se deu entre 2012 e 2018, durante o governo de Enrique Peña Nieto. Nesse período, em que pese tenha continuado a focar no combate contra o crime organizado, particularmente os cartéis de drogas, as elites políticas mexicanas – em convergência com as estadunidenses – redirecionaram a transformação militar para a realização atividades subsidiárias, principalmente aquelas voltadas para a promoção do desenvolvimento socioeconômico em áreas marginalizadas e de alto índice de criminalidade, particularmente aquelas de regiões de fronteira. Nesse sentido, a assistência norte-americana continuou a fornecer apoio militar, principalmente mediante treinamento e influência doutrinária – ou seja, uma repetição da tendência vista no caso colombiano –, mas também contribuiu com esses projetos por meio de capital invertido pela USAID e pelo INL, via investimentos de empresas privadas, sobretudo transnacionais (bem como fundos políticos, do Partido Republicano e do Partido Democrata).

Portanto, ao analisar o caso mexicano, é possível ver certas particularidades com o colombiano, na medida em que a influência norte-americana foi voltada para o impedimento

da ação de grupos organizados (armados ou não) que oferecessem resistência à implementação do projeto neoliberal nos dois países latino-americanos mencionados. Por um lado, esse processo se dá por meio do enfrentamento armado a organizações da sociedade civil que se opõem a esse projeto político-econômico, como no caso do enfrentamento às guerrilhas em ambos países, bem como de forças sociais que gerem instabilidade social, como é o caso dos cartéis de drogas. Por outro lado (e em um segundo momento), esse processo se consolida com a criação de relações socioeconômicas capitalistas, como no caso dos projetos de desenvolvimento socioeconômico.

Esse fenômeno, por sua vez, assemelha-se com aquilo que Neocleous (2011) denomina “pacificação”, ou seja, a garantia da segurança, não para o grosso da sociedade, mas para as relações sociais capitalistas e suas instituições. Nesse sentido, a hipótese inicial foi corroborada e essa influência norte-americana tem dado mostras de ser uma ação política voltada para a manutenção da ordem social interna desses países, preservando desse modo a hegemonia norte-americana, na medida em que permite a continuação da hegemonia dos EUA – baseada nas relações de dependência criada entre as elites políticas estadunidenses e as elites políticas e sociedade dos países latino-americanos.

## REFERÊNCIAS

- AGUILERA, Mario. ELN: entre las armas y la política. In: INSTITUTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y RELACIONES INTERNACIONALES. **Nuestra Guerra sin Nombre: transformaciones del conflicto en Colombia**. Bogotá: Norma, 2006. p. 119-151.
- AGUILERA, Mario. Las FARC: Auge y quiebre del modelo de guerra. **Análisis Político**, Bogotá, v. 1, n. 77, p.85-111, 2013.
- ALDA, Sonia. Fuerzas armadas entrenadas para la defensa exterior, apoyando la lucha contra el crimen organizado: ¿qué cambios se requieren? ¿adaptación, modernización o transformación?. In: SAMPÓ, Carolina; ALDA, Sonia. **La transformación de las Fuerzas Armadas en América Latina ante el crimen organizado**. Lima: Centro de Estudios Estratégicos, 2019. p. 35-62.
- ÁLVAREZ, Eduardo et al. **Crimen organizado y saboteadores armados en tiempos de transición**. Bogotá: Fundación Ideas Para La Paz, 2017.
- ÁLVAREZ GÓMEZ, C.; LANDÍNEZ ACEROS, J.; NIETO ROJAS, J. Historia de las Fuerzas Armadas de México. In: **Fuerzas Armadas en la política antidrogas: Bolivia, Colombia y México**. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2011. p. 75–108.
- ARCINIEGAS Carreño, Alexander. **Relações Cívicas-Militares na América do Sul: O Caso Colombiano Durante o Plano Colômbia (2000-2010)**. 2014. 264 f. Tese (Doutorado) - Curso de Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014.
- ARRIGHI, Giovanni. **O longo século XX: Dinheiro, poder e as origens de nosso tempo**. São Paulo: Unesp, 1996.
- ARRATIA SANDOVAL, Esteban. From "failed state" to exporter of security?: Colombia and the diplomacy of security. **Austral: Brazilian Journal of Strategy & International Relations**, Porto Alegre, v. 5, n. 10, p.148-172, 2016.
- ASTORGA, Luis; SHIRK, David. **Drug Trafficking Organizations and Counter- Drug Strategies in the U.S.-Mexican Context**. Washington, D.C.: Woodrow Wilson Center, 2008.
- AVILÉS, William. US Intervention in Colombia: The Role of Transnational Relations. **Bulletin of Latin American Research**, [S. l.], v. 27, n. 3, p. 410–429, 2008.
- AVILÉS, William. **Globalization and Military Power in the Andes**. New York: Palgrave Macmillan, 2010.
- AVILÉS, William. **The drug war in Latin America: hegemony and global capitalism**. Abingdon, Oxon ; New York, Ny: Routledge, 2017.
- AYERBE, Luis Fernando. **Estados Unidos e América Latina: a construção da hegemonia**. São Paulo: Editora Unesp, 2002.
- AZEVEDO, W. F. EZLN anuncia ampliação de municípios autônomos no estado mexicano de Chiapas. [S. l.], 2019. Disponível em: <https://bit.ly/2MtjtnE>. Acesso em: dez. 2020.

BEITTEL, June S.. **Colombia: Background and U.S. relations.** Washington, D.C: Congress Research Service, 2017.

BEITTEL, June S.. **Mexico: organized crime and drug trafficking organizations.** Washington, D.C: Congress Research Service, 2019.

BENÍTEZ MANAUT, Raúl. México-Estados Unidos: paradigmas de una inevitable y conflictiva relación. **Nueva Sociedad**, n. 206, p. 140–155, 2006.

BENÍTEZ MANAUT, R. La seguridad nacional en la indefinida transición: mitos y realidades del sexenio de Vicente Fox. **Foro Internacional**, [S. l.], v. 48, n. 1-2, p. 184–208, 2008.

BENÍTEZ MANAUT, Raúl (org.). **Seguridad y defensa en América del Norte: nuevos dilemas geopolíticos.** Washington, D.c: Woodrow Wilson International Center For Scholars, 2010.

BENÍTEZ MANAUT, Raúl. **Mexico-Colombia: U.S. Assistance and the fight against organized crime.** 32. ed. Washington, D.C.: Woodrow Wilson Center, 2014.

BENÍTEZ MANAUT, Raúl; RODRÍGUEZ LUNA, Ángel Armando. Iniciativa Mérida, seguridad nacional y soberanía. In: VELÁSQUEZ, Rafael Flores; PRADO, Juan Pablo Lallande. **La Iniciativa Mérida: ¿Nuevo paradigma de cooperación entre México y Estados Unidos en seguridad?**. México, D.c.: Universidad Autónoma de México, 2009. p. 37-54.

BARTOLOMÉ, Mariano César. Las Fuerzas Armadas sudamericanas y las perspectivas de cooperación en la lucha contra el terrorismo y el crimen organizado. **Estudios Internacionales**, Santiago, n. 164, p. 7-30, 2009.

BIEGON, Rubrick. **US Power in Latin America: renewing hegemony.** New York: Routledge, 2017.

BUZAN, Barry; WAEVER, Ole; WILDE, Jaap de. **Security: a new framework for analysis.** Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1998.

BUZAN, Barry. **The evolution of International Security Studies:** lene hansen. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTO, Enzo. **Dependência e desenvolvimento na América Latina:** ensaio de interpretação sociológica. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1970.

CASEDE. **Cooperación, Seguridad y Defensa: México, Estados Unidos y América Latina.** Ciudad de México: CASEDE, 2016.

CASTILLO CASTAÑEDA, Alberto; NIÑO GONZÁLEZ, César Augusto. La Doctrina de Acción Integral como política de seguridad en el posconflicto armado en Colombia. In: NIÑO, César Augusto (Comp.). **Perspectivas y prospectivas de la seguridad en Colombia.** Bogotá: Universidad Santo Tomás, 2015. p. 121-148.

CENTRO NACIONAL DE MEMÓRIA HISTÓRICA (Colômbia). **Guerrilla y población civil: Trayectoria de las FARC 1949-2013**. Bogotá: Centro Nacional de Memória Histórica, 2014.

CHABAT, J. **Combatting Drugs in Mexico under Calderon: the inevitable war**. [S. l.]: CIDE, 2010.

CHODOR, T. **Neoliberal hegemony and the Pink Tide in Latin America: breaking up with TINA?** Basingstoke; New York: Palgrave Macmillan, 2015.

CIRO GÓMEZ, Andrés Rolando; CORREA HENAO, Magdalena. Transformación estructural del Ejército colombiano: Construcción de escenarios futuros. **Revista Científica General José María Córdova**, Bogotá, v. 12, n. 13, p.19-88, 2014.

COLECTIVO DE ANÁLISIS DE LA SEGURIDAD CON DEMOCRACIA - CASEDE. **Cooperación, Seguridad y Defensa: México, Estados Unidos y América Latina**. Ciudad de México: , 2016.

COLOMBIA. **Memorias al Congreso**. Bogotá: Ministerio de Defensa Nacional, 2009.

COLOMBIA. **Memorias al Congreso**. Bogotá: Ministerio de Defensa Nacional, 2010.

COLOMBIA. **Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad**. Bogotá, 2011.

COLOMBIA. **Memorias al Congreso**. Bogotá: Ministerio de Defensa Nacional, 2013.

COLOMBIA. **Política de Defensa y Seguridad Todos por un Nuevo País**. Bogotá, 2015a.

COLOMBIA. **Plan Estratégico Militar 2030**. Bogotá: Comando Geral das Forças Militares, 2015b.

COLOMBIA. **Doctrina Damasco**. Bogotá: Ejército Nacional de Colombia, 2016a.

COLOMBIA. **Plan Estratégico del Sector Defensa y Seguridad 2016-2018: Guía de Planeamiento Estratégico**. Bogotá: Ministerio de Defensa Nacional, 2016b.

COLOMBIA. Ejército Nacional de Colombia. **Doctrina Damasco**. Bogotá: Ejército Nacional de Colombia, 2016c.

COLOMBIA. **Información de Criminalidad, resultados operacionales, afectación de las propias tropas y pie de fuerza**. Bogotá: Ministerio de Defensa Nacional, 2017a.

COLOMBIA. **Memorias al Congreso**. Bogotá: Ministerio de Defensa Nacional, 2017b.

COLOMBIA. **Memorias al Congreso**. Bogotá: Ministerio de Defensa Nacional, 2018.

COVARRUBIAS, Jaime García. El Militar Postmoderno en América Latina. **Security And Defense Studies Review**, Washington, v. 2, p. 66-80, 2002.

COVARRUBIAS, Jaime García. New Threats and Defense Transformation: the case of latin america. **Low Intensity Conflict & Law Enforcement**, [s.l.], v. 12, n. 3, p. 144-155, mar. 2004.

COX, Robert W.. Gramsci, hegemony and International Relations: an essay in method. **Millennium: Journal of International Studies**, n.l., v. 12, n. 2, p.162-175, 1983.

DAHL, Robert. The concept of power. **Behavioral Science**, [n. L.], v. 2, n. 3, p. 201-215, 1957.

DANDEKER, Christopher. Building Flexible Forces for the 21st Century: key challenges for the contemporary armed services. In: CAFORIO, Giuseppe. **Handbook of the Sociology of the Military**. New York: Springer, 2006. p. 405-416.

DE LA CADENA, Marcos Ambrosi. El Zapatismo como “resistencia crítica” al neoliberalismo. **Chakiñan, Revista de Ciencias Sociales y Humanidades**, n. 4, p. 28–42, 2018.

DEMUNER, Davi Matias Marra. A internacionalização do movimento zapatista: a presença da solidariedade de classe transnacional em Chiapas. **Estudos Internacionais: revista de relações internacionais da PUC Minas**, v. 5, n. 3, p. 73–89, 2018.

DE PABLO, Adrián. El paramilitarismo en Chiapas: Respuesta del poder contra la sociedad organizada. **Política y Cultura**, n. 44, p. 189–213, 2015.

DÍEZ, J.; NICHOLLS, I. **The Mexican armed forces in transition**. Kingston, Ont.: School Of Policy Studies, Queen’s University, 2005. *E-book*.

ECHANDÍA, Camilo. **Auge y declive del Ejército de Liberación Nacional (ELN): Análisis de la evolución militar y territorial de cara a la negociación**. Bogotá: Fundación Ideas Para La Paz, 2013.

Las reformas estructurales y la construcción del orden neoliberal en Colombia. **CLACSO**, [S. l.], p. 247–284, 2006.

FARRELL, Theo; TERRIFF, Terry. The Sources of Military Change. In: FARRELL, Theo; TERRIFF, Terry. **The sources of military change: culture, politics, technology**. Culture, politics, technology. New York: Lynne Rienner Publishers, 2001. p. 3-20.

FELBAB-BROWN, Vanda. **Changing the game or dropping the ball? Mexico’s Security and Anti-Crime Strategy under President Enrique Peña Nieto**. Washington, D.C.: The Brookings Institution, 2014.

FORSTER, Anthony; EDMUNDS, Timothy; COTTEY, Andrew. Introduction: professionalisation of armed forces in postcommunist europe. In: FORSTER, Anthony; EDMUNDS, Timothy; COTTEY, Andrew. **The Challenge of Military Reform in Postcommunist Europe: building professional armed forces**. Building Professional Armed Forces. New York: Palgrave Macmillan, 2005. p. 1-16.

FLOREZ, Javier Andres Henao. **La doctrina conjunta en Colombia: Análisis de la Fuerza de Tarea Conjunta Omega**. 2012. 138 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Estudos Políticos e Relações Internacionais, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2012.

FRAZÃO, Dilva. **Juan Manuel Santos**. E-Biografia. Disponível em: <[https://www.ebiografia.com/juan\\_manuel\\_santos/](https://www.ebiografia.com/juan_manuel_santos/)>. Acesso em: 30 Jan. 2021.

FRANZONI, Marcela. **A política externa do México no início do século XXI: constrangimentos na busca por autonomia**. Dissertação, Programa de Pós-Graduação San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP), 2018.

FUENTES DÍAZ, A. Community Defense and Criminal Order in Michoacán: Contention in the Grey Area. **Latin American Perspectives**, [S. l.], v. 45, n. 6, p. 127–139, 2017.

FUNDACIÓN IDEAS PARA LA PAZ. **La dejación de armas de las FARC y otros procesos de desarme en el mundo**. Bogotá: Fundación Ideas Para La Paz, 2017.

FUNDACIÓN PAZ Y RECONCILIACIÓN. **Cronología de los diálogos de paz con el ELN**. 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2pXxXVi>>. Acesso em: 18 nov. 2020.

FURTADO, Celso. **Teoria e política do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Abril, 1983.

GARCÍA Pinzón, Viviana. **Cooperación y Seguridad en la Guerra contra las Drogas: El Plan Colombia y la Iniciativa Mérida**. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2015.

GAUSSENS, P. Armed Movements and Counterinsurgency in Contemporary Mexico. **Partecipazione e conflitto**, [S. l.], v. 13, n. 3, 2020.

GILL, Stephen. Hegemony, consensus and Trilateralism. **Review Of International Studies**, n.l., v. 12, n. 1, p.205-221, 1986.

GILLS, Barry; ROCAMORA, Joel. Low intensity democracy. **Third World Quarterly**, [s.l.], v. 13, n. 3, p. 501-523, jan. 1992.

GILPIN, Robert. **War and change in world politics**. New Jersey: Princeton University Press, 1981.

GILPIN, Robert. **Global political economy: understanding the international economic order**. New Jersey: Princeton University Press, 2001.

GUEVARA Rojas, Pedro Javier. Doctrina Damasco: eje articulador de la segunda gran reforma del Ejército Nacional de Colombia. **Revista Científica General José María Córdova**, v. 15, n. 19, p.95-119, 2017. Escuela Militar de Cadetes José María Córdova.

GUEVARA MOYANO, Iñigo. **Adapting, transforming and modernizing under fire: the Mexican Military 2006-11**. Carlisle: Strategic Studies Institute, 2011.

GUEVARA Y MOYANO, Iñigo. Las fuerzas armadas mexicanas en 2012. In: QUEZADA, Sergio ; BENÍTEZ MANAUT, Raúl (Orgs.). **Atlas de la seguridad y la defensa de México 2012**. Ciudad de México: CASEDE, 2012.

GUEVARA MOYANO, Iñigo. **A Bond Worth Strengthening: Understanding the Mexican Military and U.S.-Mexican Military Cooperation.** Washington, D.C.: Woodrow Wilson Center Mexico Institute, 2016.

GUEVARA MOYANO, Iñigo. **More than neighbors: New developments in the institutional strengthening of Mexico's Armed Forces in the context of U.S.-Mexican military cooperation.** Washington, D.C.: Woodrow Wilson Center, 2018.

HAAR, Gemma van Der. El movimiento zapatista de Chiapas: dimensiones de su lucha. **International Institute of Social History**, Amsterdã, p.1-24, 2012.

HARVEY, David. **A brief history of neoliberalism.** Johannesburg: Mtm, 2005.

HIRST, Monica. Seguridad regional en las Américas. In: GRABENDORFF, Wolf. **La seguridad regional en las Américas: Enfoques críticos y conceptos alternativos.** Bogotá: CEREC, 2003. p. 25-80.

HRISTOV, J. **Paramilitarism and neoliberalism: violent systems of capital accumulation in Colombia and beyond.** London: Pluto Press, 2014.

HUNTER, Wendy. **State and Soldier in Latin America: Redefining the Military's Role in Argentina, Brazil and Chile.** Washington, D.C: United States Institute of Peace, 1996.

IBARRA, Carlos; ZAVALA, Lorena. El Ejército Popular Revolucionario (EPR). En las grietas de la hegemonía en México. **Cuadernos de Marte**, v. 2, n. 3, 2012.

IISS. **The Military Balance.** Londres: IISS, 2007.

IISS. **The Military Balance.** Londres: IISS, 2013.

IISS. **The Military Balance.** Londres: IISS, 2014.

IISS. **The Military Balance.** Londres: IISS, 2016.

IISS. **The Military Balance.** Londres: IISS, 2017.

IISS. **The Military Balance.** Londres: IISS, 2018.

IISS. **The Military Balance.** Londres: IISS, 2019.

ISACSON, Adam *et al.*. **Time to listen: trends in U.S. Security Assistance to Latin America and the Caribbean.** Washington, D.C: Washington Office On Latin America, 2005.

ISACSON, Adam. **Consolidating "Consolidation".** Washington, D.C: Washington Office On Latin America, 2012.

ISACSON, Adam ; KINOSIAN, Sarah. **Which Central American Military and Police Units Get the Most U.S. Aid?** [s.l.]: WOLA, 2016.

- JAGUARIBE, Hélio. Dependencia y autonomía en América Latina. In: JAGUARIBE, Hélio et al. **La dependencia político-económica de América Latina**. Buenos Aires: Clacso, 2017. p. 23-80.
- KASSAB, Hanna S.. The Hemisphere and Declining U.S. Hegemony. In: BAGLEY, Bruce; ROSEN, Jonatha; KASSAB, Hanna S. (Org.). *Reconceptualizing Security in the Americas in the Twenty-First Century*. New York: Lexington Books, 2015, p. 3 - 23.
- KEOHANE, Robert. **After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy**. New Jersey: Princeton University Press, 1984.
- KEOHANE, Robert. Rational Choice and International Law. **Journal Of Legal Studies**, N.1., v. 31, n. 1, p.307-319, 2002.
- KALDOR, Mary. **El arsenal barroco**. Madri: Siglo XXI, 1986.
- KALDOR, Mary. **New & Old Wars: Organized violence in a global era**. 3. ed. Malden: Polity Press, 2012.
- LAURELL, A. C. Three Decades of Neoliberalism in Mexico. **International Journal of Health Services**, [S. l.], v. 45, n. 2, p. 246–264, 2015.
- LLORENTE, Viviana. **¿Cuántos hombres y armas tienen las Farc?** 2014. Disponível em: <<https://bit.ly/2KkYHIB>>. Acesso em: 23 out. 2020.
- LOFREDO, Jorge. La otra guerrilla mexicana: Aproximaciones al estudio del Ejército Popular Revolucionario. **Desacatos**, Cidade do México, v. 1, n. 22, p.229-246, 2006.
- LÓPEZ Y RIVAS, Gilberto. El diálogo de paz entre el ELZN y el gobierno federal mexicano. In: REGALADO, Roberto (Org.). **Insurgencias, diálogos y negociaciones: Centroamérica, Chiapas y Colombia**. Bogotá: Ocean Sur, 2013.
- LOVEMAN, Brian. U.S Security Policies in Latin America and the Andean Regional: 1990-2006. In: LOVEMAN, Brian (Org.). **Addicted to Failure: U.S. Security Policy in Latin America and the Andean Region**. Lanham: Rowman & Littlefield, 2006. p. 1-52.
- MANIGART, Philippe. Restructuring of the Armed Forces. In: CAFORIO, Giuseppe (ed.). **Handbook of the Sociology of the Military**. New York: Springer, 2006. p. 324-343.
- MARINI, Ruy Mauro. Dialéctica de la dependencia. In: MARINI, Ruy Mauro. **América Latina, dependencia y globalización**. Buenos Aires: CLACSO, 2008. p. 107-149.
- MARTÍNEZ-ÁLVAREZ, J. J. Impacto de las reformas económicas neoliberales en Colombia desde 1990. **Revista In Vestigium Ire**, [S. l.], v. 8, n. 1, p. 78–91, 2014.
- MASSÉ, Frédéric. Transformaciones recientes y perspectivas de las "Bacrim". In: VARGAS, Alejo Velásquez; GARCÍA, Viviana Pinzón. **Seguridad y defensa en la transición de la guerra a la paz reflexiones y perspectivas**. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2015. p. 17-31.

- MCSHERRY, P. Preserving Hegemony National Security Doctrine in the Post-Cold War Era. **NACLA Report on the Americas**, [S. l.], v. 34, n. 3, p. 26–34, 2000.
- MEARSHEIMER, John J.. **The Tragedy of Great Power Politics**. New York: W.w. Norton & Company, 2001.
- MEGER, S.; SACHSEDER, J. Militarized peace: understanding post-conflict violence in the wake of the peace deal in Colombia. **Globalizations**, [S. l.], v. 17, n. 6, p. 953–973, 2020.
- MENDOZA CORTÉS, A. Operaciones del Ejército Mexicano contra el tráfico de drogas: revisión y actualidad. **Revista “Política y Estrategia,”** [S. l.], n. 128, p. 17–53, 2016.
- MERCILLE, Jean. Violent Narco-Cartels or US Hegemony? The political economy of the ‘war on drugs’ in Mexico. **Third World Quarterly**, v. 32, n. 9, p. 1637–1653, 2011.
- MÉXICO. **Primer Informe de Labores**. Ciudad de México.: SEDENA, 2007.
- MÉXICO. **Programa Sectorial de Defensa Nacional 2007-2012**. Ciudad de México.: SEDENA, 2013a.
- MÉXICO. **Programa Sectorial de Defensa Nacional 2013-2018**. Ciudad de México.: SEDENA, 2013a.
- MÉXICO. **Primer Informe de Labores**. Ciudad de México.: SEDENA, 2013b.
- MÉXICO. **Segundo Informe de Labores**. Ciudad de México.: SEDENA, 2014.
- MÉXICO. **Quinto Informe de Labores**. Ciudad de México.: SEDENA, 2017.
- MÉXICO. **Sexto Informe de Labores**. Ciudad de México.: SEDENA, 2018.
- MERCILLE, J. Violent Narco-Cartels or US Hegemony? The political economy of the “war on drugs” in Mexico. **Third World Quarterly**, [S. l.], v. 32, n. 9, p. 1637–1653, 2011.
- MOLOEZNİK, Marcos. Pablo. Las fuerzas armadas de México bajo la administración de Enrique Peña Nieto (2012-2018): ¿cambio o continuidad? **Revista del CESLA**, [S. l.], n. 20, p. 1–20, 2017.
- MOSKOS, Charles C.; WILLIAMS, John Allen; SEGAL, David R.. Armed Forces after the Cold War. In: MOSKOS, Charles C.; WILLIAMS, John Allen; SEGAL, David R. (Ed.). **The Postmodern Military: Armed Forces after the Cold War**. Nova Iorque: Oxford University Press, 2000. p. 1-13.
- MOYAR, Mark *et al.*. **Persistent Engagement in Colombia**. Florida: JSOU Press, 2014.
- NÁPOLES, P. R. Neoliberal reforms and nafta in Mexico. **Economía UNAM**, [S. l.], v. 14, n. 41, p. 75–89, 2017.
- NEOCLEOUS, Mark. **The Fabrication of Social Order: a critical theory of police power**. London: Pluto Press, 2000.

NEOCLEOUS, M. “A Brighter and Nicer New Life”: Security as Pacification. **Social & Legal Studies**, [S. l.], v. 20, n. 2, p. 191–208, 2011.

NEOCLEOUS, M. **War power, police power**. [S. l.]: Edinburgh Edinburgh University Press, 2014.

NIETO LÓPEZ, J. R. Resistencia social en Colombia: Entre guerra y neoliberalismo. **Experiencias latinoamericanas**, [S. l.], p. 125–142, 2011.

NUNN, Frederick M.. Foreign Influences on the South American Military: Professionalization and Politicization. In: SILVA, Patricio. **The Soldier and the State in South America: essays in civil-military relations**. Essays in Civil–Military Relations. New York: Palgrave Macmillan, 2001. p. 13-37.

OCHOA LEÓN, Pauline. Conflicto armado y grupos paramilitares en Chiapas: implicaciones para la democracia mexicana. **Desafíos**, v. 23, n. 1, p. 175–216, 2011.

OLNEY, Patricia. Desafíos. **Desafíos**, v. 23, n. 2, p. 83–121, 2011.

O’KEEFE, Thomas Andrew. **Bush II, Obama, and the Decline of U.S. Hegemony in the Western Hemisphere**. New York: Routledge, 2018.

PABLO, Adrán Galindo. El paramilitarismo en Chiapas: Respuesta del poder contra la sociedad organizada. **Política y Cultura**, n. 44, p. 189–213, 2015.

PABÓN, N. El papel de las Fuerzas Armadas Colombianas en la política antinarcóticos (1998-2006). In: **El papel de las Fuerzas Armadas en la Política Antidrogas Colombiana (1985-2006)**. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2008. p. 144–176.

PALOU, Juan Carlos; ARIAS, Gerson. **Balance de la Política Nacional de Consolidación Territorial**. Bogotá: Fundación Ideas para la Paz (FIP), 2009.

PÉCAUT, Daniel. **As FARC: Uma guerrilha sem fins?**. São Paulo: Paz e Terra, 2010.

PECEQUILO, Cristina Soreanu; FORNER, Clarissa Nascimento. Obama e a América Latina (2009/2016): estagnação ou avanços? **Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD**, v. 6, n. 11, p. 370, 2017.

PELCASTRE, Julieta. **Colômbia encurrala narcotráfico**. Revista Diálogo América. Disponível em: <<https://dialogo-americas.com/pt-br/articles/colombia-clamps-down-on-narcotrafficking/>>. Acesso em: Dec. 2020.

PÉREZ RICART, Carlos. US pressure and Mexican anti-drugs efforts from 1940 to 1980. In: PANSTERS, Wil; SMITH, Benjamin ; WATT, Peter (Orgs.). **The Other Side of the Drug War: Human Rights, the Public Sphere, and Justice in Contemporary Mexico**. Oxford: Routledge, 2018.

PINZÓN, Juan Carlos. **Acerca de Juan Carlos Pinzón**. Página oficial de Juan Carlos Pinzón. Disponível em: <<https://pinzonbueno.com/quien-soy/>>. Acesso em: Jan. 2021.

PION-BERLIN, David. **Military missions in democratic Latin America**. California: Palgrave Macmillan, 2016.

PIZARRO, Eduardo; GAITÁN, Pilar. Plan Colombia and the Andean Regional Initiative: Lights and shadows. In: LOVEMAN, Brian. **Addicted to failure: U.S. security policy in Latin America and the Andean region**. Maryland: Rowman & Littlefield, 2006. p. 53-79

PIZARRO, Eduardo. **Cambiar el futuro: Historia de los procesos de paz en Colombia (1981-2016)**. Bogotá: Debate, 2017.

POSEN, Barry R.. Command of the commons: the military foundation of U.S. hegemony. **International Security**, N.I., v. 28, n. 1, p.5-46, 2003.

RABASA, Angel; CHALK, Peter. **Colombian Labyrinth: The Synergy of Drugs and Insurgency and Its Implications for Regional Stability**. California: Rand Corporation, 2001.

RAMSEY, Robert D.. **From El Billar to Operations Fenix and Jaque: The Colombian security forces experience, 1998-2009**. Kansas: Combat Studies Intitute Press, 2009.

REMARQUE, Erich Maria. **Nada de novo no front**. São Paulo: Abril Cultural, 1980.

RESENDE-SANTOS, João. **Neorealism, states, and the modern mass army**: Cambridge University Press, 2007.

RESTREPO, G. **Transforming the Colombian Army During the War on Terrorism**. 2006. U.S. Army War College, 2006.

ROBINSON, William I.. **Promoting Poliarchy: globalization, us intervention, and hegemony**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

ROBINSON, William I.. **Latin America and Global Capitalism: A Critical Globalization Perspective (Johns Hopkins studies in globalization)**. [S. l.]: Johns Hopkins University Press, 2008.

RODRÍGUEZ LUNA, Armando. La Iniciativa Mérida y la guerra contra las drogas. Pasado y presente. In: **Crimen organizado e Iniciativa Mérida en las Relaciones México-Estados Unidos**. Ciudad de México: CASEDE, 2010, p. 31–68.

ROJAS, Diana Marcela. **El Plan Colombia: la intervención de Estados Unidos en el conflicto armado colombiano (1998-2012)**. Bogotá: IEPRI, 2014.

ROJAS, Diana Marcela. Estados Unidos en la construcción de la paz en Colombia. **Análisis Político**, Bogotá, n. 91, p.37-52, 2017.

SAINT-PIERRE, Héctor. “Defesa” ou “segurança”? reflexões em torno de conceitos e ideologias. **Contexto Internacional**, [S. l.], v. 33, n. 2, p. 407–433, 2011.

SAINT-PIERRE, Héctor. Chiapas: O paramilitarismo como vetor da guerra de contra-insurgência. **Crítica Marxista**, v. 1, n. 9, p. 110–123, 1994.

SALAS, Adriana. Transnational State Elites and the Neoliberal Project in Mexico. **New Global Studies**, [S. l.], v. 0, n. 0, 2020.

SALAZAR, F. Globalización y política neoliberal en México. *Cotidiano*, [S. l.], v. 20, n. 126, p. 1–12, 2004.

SECURITY ASSISTANCE MONITOR. **U.S. Security Aid to Latin America**. 2021a. Disponível em: <<http://securityassistance.org/data>>. Acesso em: 22 jun. 2020.

SECURITY ASSISTANCE MONITOR. **Latin America Trainees Pivot Table**. 2021b. Disponível em: <<https://bit.ly/2KjKQm1>>. Acesso em: 23 out. 2020.

SECURITY ASSISTANCE MONITOR. **Latin America Arms Sales**. 2021b. Disponível em: <<https://bit.ly/2KjKQm1>>. Acesso em: 23 out. 2020.

SEELKE, Clare; FINKLEA, Kristin. **US-Mexican security cooperation: the Merida Initiative and beyond**. Washington, D.C: Congress Research Service, 2017.

SEELKE, Clare. **Mexico: background and U.S. relations**. Washington, D.C: Congress Research Service, 2021.

SLACK, Jeremy; MARTÍNEZ, Daniel E.; LEE, Alison Elizabeth; *et al.* The Geography of Border Militarization: Violence, Death and Health in Mexico and the United States. *Journal of Latin American Geography*, v. 15, n. 1, p. 7–32, 2016.

SLOAN, Elinor. **Military transformation and modern warfare: A reference handbook**. Westport: Praeger Security International, 2008.

SMITH, Peter H.. **Talons of the Eagle: Latin America, the United States, and the world**. Oxford: Oxford University Press, 2008.

SOEDERBERG, S. The Mexican competition state and the paradoxes of managed neo-liberal development. *Policy Studies*, [S. l.], v. 31, n. 1, p. 77–94, 2010.

SOLÍS GONZÁLEZ, J. L. Neoliberalismo y crimen organizado en México: El surgimiento del Estado narco. *Frontera Norte*, [S. l.], v. 25, n. 50, p. 7–34, 2013.

STOKES, D. **America's other war: Terrorizing Colombia**. Londres: Zed Books, 2005.

STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE. **SIPRI Military Expenditure Database**. 2018. Disponível em: <<https://www.sipri.org/databases/milex>>. Acesso em: 31 ago. 2020.

STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE. **Transfers of major weapons: Deals with deliveries or orders made for 1998 to 2017**. Solna: Stockholm International Peace Research Institute, 2020.

TAMAYO, Juan O.. **Colombia: Private firms take on U.S. military role in drug war**. 2001. Disponível em: <<https://bit.ly/2DROCme>>. Acesso em: 23 out. 2020.

TANSEL, Cemal Burak. **States of discipline : authoritarian neoliberalism and the contested reproduction of capitalist order**. London ; New York: Rowman & Littlefield International, 2017.

TICKNER, Arlene B.; MORALES, Mateo. Cooperación dependiente asociada: Relaciones estratégicas asimétricas entre Colombia y Estados Unidos. **Colombia Internacional**, Bogotá, v. 1, n. 85, p.171-205, 2015.

TOKATLIAN, J. G. The War on Drugs and the Role of SOUTHCOM. *In*: BAGLEY, B.; ROSEN, J. (org.). **Drug Trafficking, Organized Crime, and Violence in the Americas Today**. [S. l.]: University Press of Florida, 2015.

TULCHIN, Joseph. **Latin America in International Politics: Challenging U.S. Hegemony**. Colorado: Lynne Rienner, 2016.

TURBIVILLE JR., Graham H.. **U.S. military engagement with Mexico: Uneasy past and challenging future**. Florida: JSOU Press, 2010.

UNITED STATES OF AMERICA. **Drug Control: Air Bridge Denial Program in Colombia has implemented new safeguards, but Its effect on drug trafficking is not clear**. Washington, D.C: Government Accountability Office, 2005a.

UNITED STATES OF AMERICA. **Security Assistance: Efforts do secure Colombia's Caño Limón-Coveñas oil pipeline have reduced attacks, but challenges remain**. Washington, D.C: Government Accountability Office, 2005b.

UNITED STATES OF AMERICA. **Drug Control: US Assistance has helped Mexican counternarcotics efforts, but tons of illicit drugs continue to flow into the United States**. Washington, D.C: Government Accountability Office, 2007.

UNITED STATES OF AMERICA. **Merida Initiative: The United States has provided counternarcotics and anticrime support but needs better performance measures**. Washington, D.C: Government Accountability Office, 2010.

UNITED STATES OF AMERICA. **Colombia program at-a-glance**. Washington, D.C: USAID, 2012.

UNITED STATES OF AMERICA. **Colombia Country Development Cooperation Strategy 2014-2018: a path to peace**. Washington, D.C: USAID, 2014a.

UNITED STATES OF AMERICA. **Mexico Country Development Cooperation Strategy 2014-2018**. Washington, D.C.: USAID, 2014b.

UNITED STATES OF AMERICA. **U.S. Assistance to Mexico: State and USAID allocated over \$700 million to support criminal justice, border security, and related efforts from fiscal year 2014 through 2018**. Washington, D.C: Government Accountability Office, 2019.

UNITED STATES OF AMERICA. **USAID investments and illustrative results**. USAID, 2021.

UNITED STATES OF AMERICA. **U.S. assistance to Mexico: State Department Could Improve Its Monitoring of Mérida Initiative Projects**. Washington, D.C.: General Accounting Office (GAO), 2020.

VAN APELDOORN, B.; DE GRAAFF, N. Corporate elite networks and US post-Cold War grand strategy from Clinton to Obama. **European Journal of International Relations**, [S. l.], v. 20, n. 1, p. 29–55, 2012.

VARGAS Velásquez, Alejo. **Las Fuerzas Armadas en el Conflicto Colombiano: Antecedentes y Perspectivas**. Medellín: La Carreta Política, 2012.

VARGAS Velásquez, Alejo. **Seguridad en democracia: un reto a la violencia en américa latina**. Buenos Aires: CLACSO, 2010.

VARGAS Velásquez, Alejo. **Fuerzas Armadas en la política antidrogas: bolivia, colombia y méxico**. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2011.

VILLAMIZAR, Andrés. **Fuerzas Militares para la Guerra: La Agenda Pendiente de la Reforma Militar**. Bogotá: Fundación Seguridad y Democracia, 2003.

WALLERSTEIN, Immanuel. The inter-state structure of the modern world-system. In: SMITH, Steve; BOOTH, Ken; ZALEWSKI, Marysia. **International theory: positivism and beyond**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996. p. 87-107.

WATT, P.; ZEPEDA, R. **Drug war Mexico: politics, neoliberalism and violence in the new narcoeconomy**. London, England; New York, New York: Zed Books, 2012.

WEBB, Michael C.; KRASNER, Stephen D.. Hegemonic stability theory: an empirical assessment. **Review of International Studies**, London, p. 183-198, 1989.

WEBER, M. **Economia e Sociedade**. Brasília: UNB, 2004. v. 2.

WENDT, Alexander. The state as person in international theory. **Review Of International Studies**, [s.l.], v. 30, n. 2, p. 289-316, 17 mar. 2004. Cambridge University Press (CUP).